

UNIVERSITÉ DE NANCY

FACULTÉ DE DROIT

Législation Douanière DU BLÉ

De 1814 à nos jours

THÈSE
POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

Louis DIDION

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

L'Acte public sera soutenu le Jeudi 29 Mars 1900, à 4 heures du soir

Président : M. J. GARNIER, Professeur.

Suffragants : { M. LIÉGEOIS, Professeur.
 { M. GAVET, Professeur.

NANCY

IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE L. KREIS, RUE SAINT-GEORGES, 51

1900

THÈSE

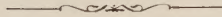
POUR LE DOCTORAT EN DROIT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

ERRATA

Page 12 (en note).	lire page 163 au lieu de 132
— 18 —	— 166 — 135
— 22 —	— 170 — 139
— 28 —	— 171 — 140
— 77 —	— 108 — 85
— 119 —	— 173 — 142
— 120 —	— 174 — 144
— 127 —	— 176 — 144
— 133 —	— 178 — 145
— 149 —	— 182 — 150



UNIVERSITÉ DE NANCY

FACULTÉ DE DROIT

Législation Douanière DU BLÉ

De 1814 à nos jours

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

Louis DIDION

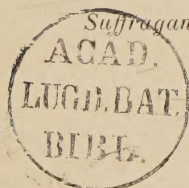
AVOCAT A LA COUR D'APPEL

L'Acte public sera soutenu le Jeudi 29 Mars 1900, à 4 heures du soir

Président : M. J. GARNIER, Professeur.

Suppléants : (M. LIÉGEOIS, Professeur.

(M. GAVET, Professeur.



NANCY

IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE L. KREIS, RUE SAINT GEORGES, 51

1900

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. LEDERLIN, *, I O.

Doyen honoraire : M. JALABERT, *, I O.

Professeur honoraire : M. LOMBARD (Ad.), *, I O.

MM. LEDERLIN *, I O, Professeur de Droit romain, Chargé du Cours de Pandectes et du Cours d'Histoire du Droit. (Droit français étudié dans ses origines féodales et coutumières).

LIEGEOIS, I O, Professeur de Droit administratif et Chargé du Cours d'Histoire des Doctrines économiques.

BLONDEL, I O, Professeur de Code civil

BINET, I O, Professeur de Code civil et Chargé du Cours d'enregistrement.

GARNIER, I O, Professeur d'Économie politique et Chargé du Cours de Législation financière.

MAY, I O, Professeur de Droit romain et Chargé du Cours de Pandectes et du Cours de Droit international public (Doctorat).

GARDEIL, I O, Professeur de Droit criminel, et Chargé du Cours de Législation et Économie industrielles.

BEAUCHET, I O, Professeur de Procédure civile et Chargé du Cours de Procédure civile (Voies d'exécution), et du Cours de Législation et Économie coloniales.

BOURCART, I O, Professeur de Droit commercial et Chargé du Cours de Droit administratif (Doctorat).

GAVET, I O, Professeur d'Histoire du Droit et Chargé du Cours d'Histoire du Droit et des Institutions juridiques de l'Est.

CHRETIEN, I O, Professeur de Droit international public et privé et Chargé du Cours de Droit civil approfondi

GARRÉ DE MALBERG, A O, Professeur de Droit public et constitutionnel.

GAUCKLER, I O, Professeur de Code civil.

MELIN, Docteur en droit Chargé de Conférences.

RENARD, Docteur en Droit. Chargé de Conférences.

LACHASSE, I O, Docteur en Droit, Secrétaire honoraire.

VALEGEAS, A O, Docteur en Droit, Secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

INTRODUCTION

La question de l'alimentation d'un pays est une des plus graves et des plus importantes qu'aient à résoudre le législateur. Ne faut-il pas que les denrées alimentaires, le bétail, soient produits ou importés en quantité suffisante pour répondre aux besoins de la consommation et que le prix de ces subsistances ne soit ni trop élevé, car dans ce cas il pèse sur la masse des citoyens du pays; ni trop bas car alors il cause un préjudice à l'agriculture nationale.

C'est pourquoi les gouvernements qui se sont succédé ont cherché à résoudre cette question si importante; et le problème suivant s'est posé et se pose encore de nos jours : faut-il frapper d'un impôt douanier les denrées alimentaires à leur entrée ou à leur sortie du territoire, ou faut-il laisser la liberté absolue au commerce et à l'industrie de l'alimentation ?

Ces deux théories furent tour à tour mises en pratique, soit en France, soit dans les pays étrangers; et les économistes se sont divisés sur cette question douanière et en ont fait l'objet de nombreuses études.

Il est deux sortes de taxes douanières d'importation : les unes, qui sont plutôt des impôts, sont établies simplement en vue de procurer des ressources au budget de l'Etat ; les autres sont établies en vue de protéger l'agriculture, l'industrie ou le commerce national. Ces dernières augmentent les ressources du Trésor, cela est évident, mais tel n'est pas leur but initial. Elles forment une barrière arrêtant aux frontières les produits étrangers à leur entrée en France et favorisent ainsi l'industrie nationale. C'est de ces dernières que nous nous occuperons dans leurs rapports avec l'agriculture, l'industrie et le commerce national.

Cette question de l'alimentation publique est très importante à un double point de vue : celui de l'intérêt du consommateur et celui de l'intérêt du producteur.

Les consommateurs forment la masse des habitants d'un pays ; il faut qu'ils puissent se procurer les aliments nécessaires à leur subsistance à un prix peu élevé. Ce prix sera d'autant moins élevé qu'il y aura plus de concurrence. La liberté des échanges est donc le système le plus favorable au consommateur.

Mais ce qui rend le problème si difficile à résoudre et ce qui fait que la solution est presque introuvable, c'est que le consommateur ne doit pas être à lui seul l'objet des préoccupations du législateur. Plus de la moitié de la population de

la France travaille la terre et cette classe si nombreuse et si peu fortunée des agriculteurs mérite elle aussi qu'on lui vienne en aide et qu'on la protège. L'agriculteur n'a qu'un désir : vendre ses récoltes à un prix rémunérateur. Si le prix du blé est très bas, ne trouvant plus avec cette culture la rémunération de son travail, il ne sèmera plus de blé, ou il émigrera dans les villes et en tous cas restreindra ses dépenses. Le commerce et l'industrie nationale en subiront le contre-coup.

Les gouvernements doivent donc chercher à améliorer le sort de l'agriculture. Le moyen employé pour obtenir ce résultat fut bien souvent, nous le verrons, l'adoption du système protectionniste.

L'agriculteur, lorsqu'il vend son blé à vil prix, croit presque toujours que la baisse des cours est due à la concurrence internationale. Il demande donc au gouvernement d'empêcher le blé étranger de pénétrer en France en frappant cette denrée alimentaire d'une taxe à son entrée dans nos ports ou dans nos bureaux de douane.

La question suivante se présente immédiatement à l'esprit : quelle est l'influence d'un droit frappant le blé étranger sur le prix de vente de cette denrée en France ?

Il est un fait que les économistes et les statisticiens ont remarqué : à égalité de conditions techniques de production, les oscillations des prix du blé sont dues presque essentiellement aux varia-

tions atmosphériques. Aucune autre cause n'exerce une action comparable : « Quiconque examinera avec attention l'histoire des chertés et des famines qui ont affligé quelques parties de l'Europe pendant le cours de ce siècle, écrit Adam Smith (1), sur plusieurs desquelles nous avons des renseignements exacts, trouvera, je crois, que la cherté est toujours venue dans le plus grand nombre de cas sans comparaison par les mauvaises récoltes ». La cause de l'abondance extraordinaire et, par conséquent, du bon marché est de même nature que celle de la rareté et de l'élévation des prix : c'est la bonne ou la mauvaise saison.

Si donc la France ne produisait pas un kilogramme de blé, le prix de cette denrée et par conséquent, du pain subirait une hausse au moins égale au droit perçu à l'importation par rapport à ses prix sur les marchés étrangers ; et si la récolte est insuffisante, la hausse provoquée par le droit frappant l'entrée indispensable du blé étranger est en rapport direct avec la quantité de blé importé. Cela est si vrai que, lorsque par suite de la gelée ou de tout autre phénomène atmosphérique, la récolte est presque nulle par rapport aux besoins de la consommation ; les gouvernements se voient forcés de supprimer temporairement les droits d'entrée pour éviter une hausse trop considérable sur le prix du pain.

(1) Richesse des Nations, livre 4, chapitre 8.

La législation douanière du blé est donc une législation temporaire, essentiellement subordonnée aux faits.

Enfin, pour faire ressortir davantage l'importance de la question du blé, il nous paraît utile de faire connaître quelle peut être la quantité totale de cette denrée absorbée par une grande nation comme la France.

La consommation moyenne de blé en France est, depuis l'année 1880, de 90 à 100 millions de quintaux par an valant près de 2 milliards de francs. La production, pendant cette même période, a été en moyenne de 100 millions d'hectolitres par an.

L'étude de la législation douanière du blé de 1814 à nos jours peut se diviser en trois périodes : la première, de 1814 à 1860 dans laquelle nous verrons l'application du système protectionniste et de l'Echelle mobile.

La seconde, de 1860 à 1870, qui comprend la réaction libre-échangiste.

Enfin la troisième, de 1870 à nos jours, caractérisée par le retour au régime protectionniste.

Telle est la matière des trois premiers chapitres.

Le chapitre 4 est consacré à l'étude de questions à l'ordre du jour, nous voulons parler des admissions temporaires et des bons d'importation. Enfin le chapitre 5 contient un aperçu de la législation étrangère.

CHAPITRE I^{er}

LÉGISLATION DOUANIÈRE DU BLÉ DE 1814 A 1860

SECTION I

La loi de 1814

Dans l'étude de la législation sur le blé, on trouve l'Administration française en lutte constante soit contre les réclamations des producteurs, soit contre les exigences des consommateurs.

Le Consulat, puis l'Empire continuèrent, en matière de grains, les traditions réglementaires de l'Ancien-Régime et en 1814 la situation était la suivante : l'entrée des blés étrangers en France était libre, la sortie des blés nationaux était interdite. La situation ainsi créée aux producteurs français leur était plutôt défavorable : ils subissaient les effets de la concurrence étrangère et ne pouvaient, lorsque les cours étaient plus élevés sur les marchés étrangers qu'en France, faire de l'exportation. Une ordonnance du 26 Juillet 1814 leva provisoirement cette prohibition de sortie. Ce nouveau régime de liberté fut l'objet de nombreuses critiques : les excédents des bonnes récoltes allaient être exportés, disait-on, et la France manquerait, dans le cas de mauvaise récolte, du blé dont elle aurait besoin. Les producteurs, de leur côté, ne pouvant pas vendre leurs blés à un

prix assez élevé par suite de la concurrence, réclamaient un régime protectionniste.

Le gouvernement fut saisi de la question, et, le 13 Septembre 1814, Monsieur de Montesquiou, alors ministre des finances, déposa un projet de loi ayant pour but de régler les conditions de la liberté d'exportation.

Ce projet divisait la frontière de la France en trois grandes classes ou zones ; l'exportation des blés, farines et légumes était en principe laissée libre ; elle devait être suspendue seulement lorsque le blé atteindrait un certain prix variant suivant chaque zone. Ce prix était de 23 fr. l'hectolitre pour les départements formant la première zone, 21 fr. pour ceux de la deuxième et 19 fr. pour ceux de la troisième. L'importation des blés étrangers était laissée libre.

M. de Montesquiou suivait donc les principes des économistes de ce temps et, à l'appui de cette liberté d'importation, il faisait observer que, la France étant très étendue, une de ses provinces peut manquer fréquemment de blé alors qu'il y a abondance dans d'autres ; que le niveau ne s'établissait pas facilement entre elles à cause de la cherté et de la rareté des moyens de transport ; et qu'on ne pouvait condamner ceux qui avaient, pour ainsi dire, à leur porte et à bon compte chez l'étranger le blé dont ils manquaient, à attendre les blés de France s'ils étaient plus éloignés. Et il concluait ainsi ; « En un mot, l'importation,

loin d'être ici opposée à l'exportation, est le juste complément de cette liberté sagement tempérée que sa Majesté, dans sa bonté et sa prévoyance, veut procurer à ses peuples pour l'encouragement à l'agriculture » (1).

Les agriculteurs avaient cependant protesté contre cette entrée en franchise de taxe, et un certain nombre de députés les avaient soutenus dans leurs revendications. Mais la commission et surtout le ministre ne voulurent rien leur accorder : « Sur le continent où la cherté et le bon marché ne sont séparés quelquefois que par une barrière politique ; en France où le pain est l'aliment sans lequel nous ne concevons pas la vie de l'homme, où le renchérissement de son prix est une diminution de substance pour le pauvre, ni la justice, ni l'humanité, ni la prudence ne veulent qu'il soit défendu de recourir au marché qui présente l'aliment à moins de frais » (2). Ainsi s'exprima M. Poyféré de Cère, rapporteur de la commission ; et le projet du gouvernement fut voté après avoir subi quelques modifications secondaires.

Cette loi du 2 Décembre 1814 apporta de graves modifications à la législation antérieure : par l'article 1^{er} l'exportation des grains, qui n'était que provisoirement permise, est définitivement auto-

(1) *Moniteur* du 4 Octobre 1814.

(2) id. id.

risée aux conditions suivantes : Les départements frontières (art. 2) sont partagés en trois classes ou zones, « dans la première sont compris les départements où les grains sont habituellement plus chers que dans le reste du royaume (1) » pour cette première zone, l'exportation est permise tant que le blé n'aura pas atteint le prix de 23 fr. l'hectolitre (art. 4). Dans la seconde classe sont compris les départements où « les grains se maintiennent à un prix moyen », à partir de 24 fr. l'hectolitre et au-dessus l'exportation n'est plus permise. Enfin dans la troisième classe sont groupés les départements où les blés sont au prix le moins élevé : prix maximum 49 fr.

L'exportation des blés et farines, quand elle est autorisée, n'est assujettie qu'au simple droit de balance (art. 3). Ce droit était de 0 fr. 50 par hectolitre.

L'article 6 fixe comment sera déterminé le prix moyen devant servir de régulateur pour chaque département : Il sera établi et publié une fois par semaine, par le préfet, qui prend pour base le prix moyen des dernières mercuriales des trois principaux marchés du département.

Enfin l'article 9 contient une disposition spéciale maintenant en vigueur les lois relatives à l'importation des blés et farines.

Telle était la législation concernant le blé au

(1) Voir le texte de la loi aux Annexes, II, page 132.

début de la Restauration : faculté d'exporter quand le prix du blé ne dépasse pas une certaine limite ; importation libre quelque soit le prix du blé. Cette loi était très libérale ; et la liberté d'importation permettait de compléter la récolte lorsqu'elle était insuffisante, sans que des droits élevés augmentent les prix des blés et aient pour conséquence une augmentation du prix du pain.

Cette loi avait été votée pour éviter la famine encore à craindre à cette époque, et surtout pour voir le prix du pain revenir à un taux normal. Alors que le prix moyen du blé de 1810 à 1819 était de 24 fr. 72, le pain au contraire se vendait à un prix très élevé : pendant les années 1810, 1811, 1812 et 1813 il se vendit 0 fr. 90 les 2 kilogrammes ; il se vendait 0 fr. 65 en 1805 et en 1806 et 0 fr. 70 de 1807 à 1810 (1). Le prix du pain s'élevant toujours, le législateur voulut, en votant la loi de 1814, enrayer cette hausse qui devenait dangereuse pour l'alimentation publique. L'intérêt du consommateur : tel fut donc l'objet de ses principales préoccupations.

La crainte de la famine avait aussi empêché le législateur de faire droit aux demandes de l'agriculture et de taxer l'entrée du blé étranger. La situation à cette époque était bien différente de celle que nous voyons aujourd'hui : les communi-

(1) Le pain de 2 kilogrammes est le seul qui a toujours été coté officiellement depuis le commencement du siècle.

cations étaient peu nombreuses, peu sûres et très coûteuses ; une trop grande concurrence des produits étrangers n'était donc pas à craindre et l'agriculteur était toujours certain de trouver sur place un acheteur de son blé à un prix rémunérateur. Et, si la production était supérieure aux besoins de la consommation à la suite de bonnes récoltes, la libre exportation était un excellent régulateur permettant d'écouler le trop plein de production à l'étranger ; et l'avalissement des prix ne pouvait se produire grâce aux prix minima établis par la loi.

L'intérêt du consommateur et celui du producteur semblaient donc sauvegardés par la loi nouvelle. Dictée par les circonstances elle semblait devoir apporter un remède efficace. Certaines de ses dispositions cependant paraissent peu pratiques : la division en trois classes ou zones était tout d'abord assez arbitraire et, dans chaque zone, il devait être peu facile, presque impossible, de fixer les prix moyens. Ces prix, étant donnée la grande étendue de chaque zone, devaient être très variables suivant les divers marchés (1). Enfin, la prohibition, succédant tout à coup à la liberté d'exportation lorsque les prix maxima étaient atteints, devait gêner le commerce ; supprimer presque entièrement les marchés à long terme et forcer ainsi l'intermédiaire à vivre au jour le jour,

(1) Voir la loi du 8 Décembre 1814. Annexes page 132.

au grand détriment du producteur et du consommateur.

SECTION II

L'Echelle mobile

§ I. — *La loi du 28 Avril 1816. — Projet de loi de M. Decazes. — Loi du 18 Juillet 1819*

Les importations de blé en France n'étaient pas encore frappées d'un droit protecteur. Cet état de choses avait plusieurs causes : La production suffisait en général à la consommation ; et, lorsque la récolte était normale, les importations étaient de si peu d'importance qu'elles n'avaient aucune influence sur le prix du blé national. Jusqu'en 1816 les transports internationaux étaient très coûteux et peu sûrs par suite des guerres continues entre les puissances ; enfin, la plupart des pays d'Europe qui auraient pu exporter du blé vivaient sous le régime de la prohibition et toute sortie des denrées alimentaires était interdite.

Telle était la situation en 1816. Une loi nouvelle (1), admettant les mêmes principes économiques que la précédente, vint frapper l'importation des blés et farines d'un droit permanent de 0 fr. 50 par quintal.

Il semblerait que, par cette nouvelle disposition,

(1) Loi du 28 Avril 1816. — *Moniteur* de ce jour.

le législateur voulut protéger l'agriculture nationale ; ce droit fut purement fiscal et statistique. Aurait-il pu, du reste, exercer une grande influence sur les cours ? Une taxe aussi minime ne pouvait empêcher et, à plus forte raison, arrêter l'importation. Cette loi n'eut qu'une existence éphémère ; deux ans plus tard, en 1819, elle devait être remplacée par une loi qui vint renverser « l'économie séculaire de notre législation des grains, en établissant pour l'entrée un système de droits et de prohibitions analogue à celui qu'on avait mis en usage jusque-là pour la sortie (1). »

Le but de cette loi nouvelle, importée d'Angleterre et introduisant en France le système de l'échelle mobile, était de forcer le prix du blé à graviter dans de certaines limites dont les termes extrêmes étaient de 26 à 16 fr. et de le maintenir à une moyenne de 19 ou 20 fr.

Avant d'étudier dans ses détails cette loi nouvelle, il est utile de connaître la situation économique et les causes qui déterminèrent le législateur à la voter.

Les guerres incessantes de l'Empire qui avaient bouleversé l'Europe et interrompu pendant de longues années le commerce et même la culture du sol furent suivies d'une période de calme. Un nouvel essor fut donné au commerce et aux relations internationales.

(1) Amé, Etudes sur les Tarifs de douane, tome 1, page 108.

Il faut signaler en même temps les progrès qu'avait fait l'agriculture depuis quelques années. Le blé était produit en abondance dans divers pays, surtout dans les vastes plaines de la Russie méridionale et sur les bords du Danube. Le rendement, c'est-à-dire la quantité de blé récoltée à l'hectare, était bien supérieure à celui qu'obtenaient les agriculteurs français, la main-d'œuvre était moins chère ; et enfin, en 1817 la récolte en France fut presque nulle. On vit alors le blé russe arriver en quantité considérable dans nos ports et se vendre 13, 14 et 15 fr. au maximum (1). Ces prix si peu élevés firent une concurrence énorme aux produits nationaux. De tous les points de la France des réclamations s'élevèrent contre le régime douanier ; et partout on demandait au gouvernement d'élever aux frontières une barrière presque infranchissable.

Le 13 mai 1819, M. Decazes déposait un projet de loi frappant les blés étrangers d'une taxe à leur entrée en France. Ce projet, dit-il, était « calculé essentiellement dans l'intérêt de la propriété et de la production agricole » (2).

Il se contentait de suivre le courant d'opinions en faveur de la protection et il avait devant les

(1) En 1811 le blé se vendait 26 fr. 13, en 1812 34 fr. 30, et il atteignait 36 fr. en 1817. Il y avait donc un écart de 23 à 21 fr. dans les cours de 1817 à 1818.

(2) *Moniteur* du 31 Mai 1819.

yeux l'exemple de l'Angleterre, de l'Espagne, du Portugal qui étaient devenus protectionnistes.

Les débats, tant à la Chambre des députés qu'à celle des Pairs, furent très vifs ; et une forte opposition fit croire un instant que la loi ne pourrait pas aboutir. A la séance du 7 Juillet, M. Guilhem attaqua le projet et demanda à la Chambre de laisser en France une entière liberté à l'importation et à l'exportation des grains. Un autre député de l'opposition, M. Voyer d'Argenson, protesta lui aussi contre la taxe nouvelle ; le but avoué de la loi est, d'après lui, de soutenir le prix du blé à un certain degré d'élévation : « Est-il de notre devoir, dit-il, d'élever artificiellement le prix des grains ? Telle est la question à résoudre. (1) » Et il soutient que ce n'est pas la culture du blé qu'on veut encourager ; mais, qu'en dégagant le marché de la concurrence des blés étrangers, on lève un impôt sur le consommateur au profit du producteur ; et cet impôt atteint la population toute entière : c'est donc un accroissement de la contribution personnelle, une capitation ; cette capitation est mal répartie, car elle s'élève en raison inverse des facultés des contribuables qui consomment d'autant plus de pain qu'ils ont moins de moyens d'atteindre le prix d'autres subsistances.

Et M. Voyer d'Argenson termine en prononçant

(1) *Moniteur* du 9 Juillet 1849.

le pathétique et éloquent plaidoyer en faveur du *statu quo*, qui tant de fois fut cité depuis : « J'en appelle, dit-il, à tous ceux qui ont habité le fond des campagnes ; ils verront ce qu'ils ont vu mille fois ; à mesure que le prix des denrées s'élève, la nourriture du pauvre devient plus grossière ; de l'usage du méteil il passe à celui de l'orge, de l'orge à la pomme de terre ou à l'avoine. Je ne veux pas chercher à vous émouvoir, je ne puis cependant oublier que j'ai mis dans un herbier 22 espèces de plantes que les habitants des Vosges arrachaient dans les prés pendant la dernière famine ; ils en connaissaient l'usage en pareil cas par la tradition de leurs pères ; ils l'ont laissée à leurs enfants, et c'est à peine si ces plantes, cueillies à l'époque dont je vous parle, sont complètement desséchées au moment où nous examinons s'il faut combattre législativement l'avisement du prix des grains. (1) »

Malgré tous les efforts du parti libéral, la loi fut votée par 134 voix sur 162 votants. Aux termes de la loi du 2 Décembre 1814, l'exportation des grains était permise, quand, selon les trois classes ou zones de départements, le prix du blé était descendu, dans la première à 23 fr. l'hectolitre, dans la seconde à 21 fr., dans la troisième à 19 fr. C'est le taux de chacune de ces trois zones que la loi prend pour base des droits supplémen-

(1) *Moniteur* du 9 Juillet 1819.

taires dont elle frappe l'importation des blés, en les graduant sur la diminution des prix de 23 à 20 fr. pour la première zone et proportionnellement pour les autres.

Le droit permanent de 0 fr. 50 par quintal, établi par la loi du 18 Avril 1816 sur les blés importés de l'étranger, était converti en un droit également permanent de 1 fr. 25 par hectolitre de blé. Ce droit était réduit à 0 fr. 25, si l'importation avait lieu par navire français (Article 1^{er}) (1).

Indépendamment de ce droit permanent, il était perçu un droit supplémentaire de 1 fr. par hectolitre, sans distinction de pavillon, sur le blé importé de l'étranger quand le blé indigène était coté 23, 21 et 19 fr., selon les diverses classes (Article 2).

Lorsque le prix des blés indigènes descendait au-dessous de 23, 21 et 19 fr., suivant les classes ; chaque franc de diminution donnait lieu, indépendamment du droit permanent et du droit supplémentaire de l'art. 2, à un nouveau droit supplémentaire de 1 fr. (Article 3).

En résumé ; si le blé était coté au-dessus de 23, 21, 19 fr., suivant les classes, il était perçu un droit de 1 fr. 25 par hectolitre importé de l'étranger.

Quand le blé était à 33, 21, 19 fr.	le droit était	1 ^{fr} 25+1 ^{fr}	= 2 fr. 25
— 22, 20, 19	—	1,25+1+1	= 3 fr. 25
— 21, 19, 17	—	1,25+1+1+1	= 4 fr. 25
— 20, 18, 16	—	1,25+4	= 5 fr. 25

(1) Voir le texte de la loi. Annexes, page 135.

L'entrée en France des blés étrangers était prohibée lorsque le prix des blés français était descendu au-dessous de 20 fr. dans la 1^{re} classe, 18 fr. dans la seconde et 16 fr. dans la troisième. Ces blés restaient alors en entrepôt (Article 5).

Le quintal de farine importée payait un droit triple des droits supplémentaires imposés sur l'hectolitre de blé, indépendamment du droit permanent (Article 4).

Telles sont les principales dispositions de la loi de 1819. Quelles devaient être les conséquences de son application, au point de vue des intérêts du producteur et du consommateur ?

Il semble, tout d'abord, que le gouvernement de la Restauration ait voulu rétablir les vieilles idées féodales de l'Ancien Régime, et, à l'exemple de l'Angleterre, favoriser les grands propriétaires terriens. M. Descazes, en présentant le projet de loi aux Chambres, n'hésita pas, du reste, à déclarer que les dispositions du projet nouveau étaient « calculées essentiellement dans l'intérêt de la propriété et de l'industrie agricole. » On voulait assurer aux blés un prix rémunérateur, et, grâce à la mobilité des nouveaux tarifs, l'importation et l'exportation étaient alternativement favorisées ou empêchées à mesure que les cours des marchés nationaux s'éloigneraient plus ou moins du taux considéré comme normal par la loi.

« Le principe de l'Echelle mobile, inscrit dans la loi de 1819, reposait sur l'idée d'assurer à l'agri-

culture un prix rémunérateur et, autant que possible, uniforme ; et se résumait par cette formule : faire varier le droit à percevoir sur les blés étrangers suivant la situation du marché national ; autrement dit : le blé était-il bon marché à l'intérieur ? c'est qu'il était abondant dans le pays, et, par conséquent, il fallait exclure le blé étranger qui viendrait intempestivement lui faire concurrence et en avilir le prix. On devait, dans ce cas, élever le droit à l'importation. Le blé au contraire était-il cher à l'intérieur ? c'est qu'il était rare sur les marchés nationaux et il était nécessaire de favoriser l'entrée des blés étrangers en abaissant le droit à l'importation. (1) »

Tel est le système de l'Échelle mobile que nous apprécierons plus loin. Et nous verrons combien se trompaient ses promoteurs qui espéraient, par l'application de ce système, maintenir le blé à un prix moyen rémunérateur et favoriser à la fois le producteur et le consommateur.

§ II. — *Abondance des récoltes* *La loi du 4 Juillet 1821*

La loi de 1819 ne donna pas les résultats qu'on en attendait ; et la nature elle-même se chargea de déjouer tous les calculs des auteurs de cette loi. Les récoltes de 1818, 1819 et 1820 avaient été très

(1) Léon Say, Dictionnaire des finances, tome I, page 907

abondantes : conséquence, les prix baissaient. La baisse s'accroissant toujours, on accusa l'importation d'en être la cause : le taux moyen des blés, qui avait été en 1819 de 18 fr. 43, tomba en 1820 à 16 fr. 60. Le *Moniteur* du 2 Juillet 1821 donne les prix-moyens suivants : pour les départements de la 1^{re} classe (limite légale : 23 fr.) 16.91 et 17.40 ; pour ceux de la 2^e classe (limite : 21 fr.) 15.70 et 16.41 et pour la 3^e classe (limite : 19 fr.) 15 fr. Pendant les trois années 1819, 1820 et 1821 le prix moyen des 2 kilogrammes de pain est de 0 fr. 70.

Les agriculteurs s'émurent de nouveau et demandèrent un changement dans la législation. Les importations, qui se composaient presque uniquement de blé de Russie, dépassaient les exportations d'environ 700.000 hectolitres. Le blé étranger venait donc faire concurrence au blé indigène qui, pendant ces années d'abondance, était bien suffisant pour les besoins de la consommation.

Le gouvernement présenta un nouveau projet de loi en 1821 ; mais la majorité de la Chambre des députés ne le trouva pas assez protectionniste et en aggrava les dispositions. Certains députés allèrent même jusqu'à demander la prohibition absolue : « La législation prohibitive, qui s'applique si heureusement à l'Angleterre, a besoin d'être renforcée quand elle s'applique à la France, pour laquelle il n'y a qu'une prohibition entière qui puisse prévenir les disettes ; parce que ce n'est qu'avec les

prohibitions absolues que nous pouvons encourager le commerce des grains et les spéculations sur cette denrée ». Telles furent les paroles prononcées à la Chambre par M. Humblot-Conté (1).

Influencée par ces discours prohibitionnistes, la Chambre vota la loi malgré une très vive opposition de M. Benjamin Constant, qui souleva les murmures de tous, par ses attaques contre la grande propriété. Le gouvernement voulait avant tout pouvoir compter sur les grands propriétaires terriens ; il n'avait donc rien à leur refuser et la loi nouvelle devait leur être très favorable.

Elle fut promulguée le 4 Juillet 1821 et ses dispositions principales étaient les suivantes : (2) les départements frontières étaient divisés en quatre classes au lieu de trois. L'exportation n'était plus permise quand le prix du blé dépassait de 2 fr. le prix fixé comme limite pour l'importation (article 2), c'est-à-dire quand le prix du blé dépassait 26 fr. dans la 1^{re} classe, 24 fr., 22 fr. et 20 fr. dans chacune des trois autres. En ce qui concerne l'importation, le droit permanent de 1 fr. 25 devenait applicable lorsque les prix étaient descendus à 26, 24, 22 et 20 fr. suivant les classes. Au-dessous de ces limites, un second droit de 1 fr. par chaque franc de baisse était perçu. Enfin, au-

(1) Séance de la Chambre des députés. — *Moniteur* du 4 Avril 1821.

(2) Voir le texte de la loi, Annexes page 139.

dessous de 24, 22, 20 et 18 fr., suivant la classe, toute importation était prohibée.

Cette loi accentuait encore la protection établie par la loi précédente et cette élévation si considérable de la taxe atteignit encore moins le but qu'on lui avait assigné que celle de 1819. Quel avenir lui était donc réservé ?

Jusqu'en 1826, les récoltes furent abondantes, grâce aux nouveaux tarifs il n'y eut plus d'importation ; mais le prix du blé, au lieu de hausser, comme le prévoyaient les auteurs de la loi, baissait de plus en plus.

Le prix moyen de l'hectolitre était de 18 fr. 65 en 1821 ; il tomba à 15 fr. 08 en 1822, 17 fr. 20 en 1823, 15 fr. 86 en 1824, 14 fr. 80 en 1825, et 15 fr. en 1826-1827. Par contre, le prix du pain était de 0 fr. 70 les 2 kilogrammes en 1821, il descendit à 0 fr. 50 en 1822, et en 1826-1827 il était remonté à 0 fr. 75. La loi n'avait pas réussi à relever les prix. L'importation fut seulement permise à Marseille, marché régulateur de la 1^{re} classe, pendant le mois de février 1828. De 1828 à 1830 au contraire les récoltes furent mauvaises, et, le prix du blé s'élevant à la limite de la loi, les importations purent être faites. Une nouvelle disette était à craindre ; un certain nombre de marchés furent pillés par le peuple. Le gouvernement de Juillet, voyant le danger, voulut faire preuve de libéralisme et chercha à se rendre plus populaire en modifiant la loi de 1821. Une loi nouvelle fut votée par le Parle-

ment le 20 Octobre 1830 (1) ; elle réduisit provisoirement les surtaxes établies et abaissa à 3 fr. maximum et à 0 fr 25 minimum les droits à l'importation ; elle rétablit l'entrepôt fictif pour les grains étrangers abrogé par la loi du 11 Juin 1825.

L'entrepôt, dans le langage usuel, est un lieu de dépôt pour les marchandises. Au sens douanier du mot, et par suite d'une fiction de la loi, l'entrepôt est réputé terre étrangère. « C'est, disait Colbert, le fondateur de cette institution, un territoire neutre, un lieu d'asile contre le fisc. » L'entrepôt peut être réel, c'est-à-dire être un magasin public surveillé par la douane ; il peut être fictif, c'est-à-dire être un magasin de l'industriel, du commerçant lui-même qui est destinataire des marchandises qui s'y trouvent et que la douane ne ferme ni ne garde.

La loi nouvelle ne devait avoir d'effet que jusqu'au 30 Juin 1831 pour les départements compris dans la première classe et jusqu'au 31 Juillet 1831 pour les départements compris dans les trois autres classes (Article 5). Elle stipulait de grands avantages pour le consommateur ; mais son caractère temporaire fit qu'elle fut peu appliquée.

Il faut signaler encore l'Ordonnance des 2-11 Juin 1831 ayant rapport aux marchés régulateurs de l'importation et de l'exportation

(1) Texte de la loi. — Scirey, Lois annotées, 1789-1830, page 1244.

des grains ; et, renouvelant celles des dispositions de la loi précédente sur lesquelles il pouvait être statué sur simple ordonnance.

Un courant d'opinion s'accroissait chaque jour davantage en faveur du consommateur ; le pain était très cher. De 1826 à 1829, il valait en moyenne 0 fr. 75 les 2 kilogrammes ; puis en 1829 il monta à 0 fr. 85 et 1 fr. 10 pendant les mois de Mai et de Juin ; et le prix de 0 fr. 85 se maintint depuis le mois de Juillet 1829 jusqu'à la fin de 1832.

Cette série de lois, toutes de circonstances, qui se succédèrent de 1814 à 1831 ; n'avait pu guérir le mal dont tous se plaignaient. Elle devait favoriser les producteurs et, grâce à cette protection exagérée, les consommateurs payaient le pain un vrai prix de famine.

L'étude de cette période prouve que les droits d'importation ou les prohibitions ont peu d'influence sur les cours du blé, lorsque ceux-ci sont avilis par l'abondance de la récolte indigène ; ils peuvent quelque chose contre l'avilissement des prix tendant à la concurrence des blés étrangers. C'est la bonne ou la mauvaise récolte qui est la principale cause des variations dans les prix.

§ III. — *La Loi du 14 Avril 1832*

La législation concernant le blé était encore à l'ébauche en 1832 : les droits frappant l'entrée des marchandises étaient diminués par le gouverne-

ment quand la hausse se produisait ; et l'exportation était interdite quand le prix du blé atteignait 26, 24, 22 et 20 fr. suivant les classes (Article 2 de la loi du 4 Juillet 1821). Chaque mois, le cours des marchés régulateurs était officiellement arrêté par le ministre du commerce.

Telle était la situation : elle présentait de graves dangers. Au point de vue du commerce, c'était l'instabilité dans les affaires ; aucun marché de quelque durée ne pouvait être conclu. On vivait au jour le jour. Il fallait donc modifier un tel état de choses.

Animé d'un esprit libéral, le gouvernement de Juillet déposa un projet de loi le 17 Octobre 1831. Il demandait au pouvoir législatif de supprimer la prohibition en règle générale et de la remplacer par des droits gradués ; de substituer au régime des quatre zones deux grandes divisions formées, la première de la frontière de l'Océan et de la frontière de terre de Dunkerque au département du Haut-Rhin, la seconde de tous les autres départements frontières ; enfin de changer le régulateur en prenant, au lieu des mercuriales, la taxe du prix du pain. Les prix d'après lesquels se trouvait calculée l'échelle des droits variaient de 20 fr. (1^{re} région) à 24 fr. (seconde région).

Le rapporteur, M. Ch. Dupin, expliqua à la Chambre qu'il fallait maintenir les cours du blé à un chiffre assez élevé pour le producteur dans l'intérêt de l'agriculture et que le prix du travail

de l'ouvrier était toujours dans un rapport nécessaire avec le prix du pain ; que c'était dans l'intérêt de l'ouvrier lui aussi de voir le pain atteindre un prix assez élevé. Il proposa diverses modifications au projet du gouvernement ; et, ainsi transformée, la loi fut votée par les Chambres ; elle différerait presque entièrement du projet primitif.

Le nouveau texte de loi fut voté le 14 Avril 1832, c'est-à-dire six mois après la présentation du projet. Il faut ici remarquer que le Parlement, déjà à cette époque, mettait un temps relativement long à voter des lois qui ne demandent aucun retard.

La loi nouvelle apportait un certain nombre de modifications à la législation antérieure : tout d'abord elle contient des dispositions provisoires relativement à la fixation des tarifs d'entrée et de sortie, et qui ont pour but de gêner l'exportation lorsque le cours du blé est élevé, et l'importation dans le cas contraire. Pour obtenir ce résultat elle établit une « échelle » de droits graduée suivant les besoins des deux intérêts qu'elle veut protéger. Ce tarif mobile rendait le droit, soit à l'entrée, soit à la sortie, insensible quand les cours dépassaient un certain degré de cherté, et l'aggravait au contraire si une baisse trop sensible devenait nuisible à l'agriculteur.

Pour établir ce tarif mobile il fallut tout d'abord fixer le « prix nécessaire » c'est-à-dire, celui auquel revient le blé indigène, en y ajoutant un bénéfice

suffisant : celui, en un mot, que la loi cherchait à assurer à l'agriculteur. Ce prix variait entre 15 et 18 fr. l'hectolitre suivant les régions. Il fallut donc diviser la France en un certain nombre de régions ayant chacune un prix nécessaire différent.

La division des marchés en quatre classes fut maintenue, et, dans chacune d'elle on établit un prix régulateur. Mais, comme des droits égaux à égalité de prix étaient perçus dans les différents départements d'une même classe; il fallut constater les inégalités de prix dans l'intérieur de chaque classe et appliquer alors des droits inégaux ; de là la subdivision des classes en sections. Le prix moyen pour chaque section était établi chaque mois ; il était réglé sur les mercuriales des deux premiers marchés du mois et du dernier marché du mois précédent. Dans chaque section, plusieurs villes furent choisies comme marchés régulateurs. Un tableau annexé à la loi contenait l'énumération de ces marchés qui sont les mêmes que ceux désignés par la loi de 1821.

L'Article 1^{er} (1) de la loi nouvelle abolissait la prohibition éventuelle à l'entrée des grains prononcée par les lois de 1819 et 1821. Un droit de balance de 0 fr. 25 était établi dans tous les cas, soit à l'entrée soit à la sortie, sur chaque hectolitre de blé indépendamment des autres droits.

Les droits d'importation frappant les blés étran-

(1) Voir le texte de la loi aux Annexes, page 140.

gers étaient ceux fixés par la loi du 4 Juillet 1821 dans le cas où l'entrée était autorisée par cette loi. Et dans le cas où l'entrée n'était pas autorisée par ladite loi, une surtaxe de 1 fr. 50 par hectolitre pour chaque franc de baisse dans le prix des blés indigènes, était perçue sur les grains importés (Article 2).

Des droits d'entrée proportionnels à ceux sur le blé étaient perçus sur les autres grains de qualité inférieure ; ces droits d'entrée accessoires étaient proportionnels à ceux perçus sur le blé qui est considéré comme aliment principal (Article 3).

Quant à la sortie des blés français, la prohibition à la sortie est abolie (Article 7). Les droits de sortie varient pour le blé de 0 fr. 25 à 4 fr. par hectolitre, et pour la farine de 0 fr. 50 à 8 fr. les 100 kilogrammes. Dans le cas où l'entrée des farines n'était pas autorisée par la loi précédente, il était perçu sur chaque quintal de farine un droit triple du droit perçu par hectolitre de blé (Article 2 § 3). L'industrie de la meunerie était ainsi protégée d'une façon toute spéciale. Enfin les rédacteurs de la loi, dans le but de favoriser la navigation française, frappèrent d'une surtaxe les blés importés sur des navires étrangers : cette surtaxe était de 1 fr. 25 par hectolitre et cessait d'être perçue quand le prix moyen du blé s'élevait à plus de 28, 26, 24 et 22 fr., suivant chaque classe (Article 4).

Outre ces dispositions qui, d'après le texte

même de la loi, ne devaient être appliquées que jusqu'au 1^{er} Juillet 1833 (Article 2) ; la loi de 1832 contient des dispositions définitives et permanentes et, non plus comme les précédentes, soumises à revision selon les circonstances. Les prohibitions, soit à l'importation, soit à l'exportation des blés, créées par les lois des 16 Juillet 1819 et 4 Juillet 1821, sont abolies (Articles 1, 7 et 8).

La surtaxe imposée sur les importations par terre par la loi de douane, ainsi que la distinction entre les blés de provenance directe et indirecte sont abolies (Article 5). L'entrepôt réel est remplacé par l'entrepôt fictif (Article 6).

Enfin, l'article 6 § 2 décidait que la loi nouvelle ne devait recevoir d'application que jusqu'au 1^{er} juillet 1833. Nous verrons quel fut l'avenir de cette loi de 1832 qui, d'après ses auteurs, ne devait être appliquée que pendant un an.

Le régime de l'Echelle mobile créé par la loi de 1814, modifié et complété par les lois successives de 1819, 1821 et 1832, peut se résumer ainsi :

« Le but cherché étant : le pain pas trop cher et le blé pas trop bon marché ; le mécanisme très ingénieux mais très compliqué, auquel était demandée la solution du problème, était celui-ci : quand les prix s'élèveront et compromettront l'intérêt du consommateur, on assurera l'approvisionnement par ce double moyen : on fera obstacle

à l'exportation en élevant les droits de sortie ; et on favorisera l'importation en diminuant les droits d'entrée. Quand au contraire les prix seront avilis et cesseront d'être rémunérateurs pour l'agriculture, on poussera à l'exportation par la diminution des droits de sortie et on arrêtera l'importation par l'augmentation des droits d'entrée » (1).

Les droits perçus, soit à l'entrée soit à la sortie du blé, étaient les suivants :

Droits d'importation

1° Prix du blé dans une section quelconque, suivant les classes :	{	Droit de 0 fr. 25 par hectolitre de blé.
26 fr., 24 fr., 22 fr., 20 fr. et prix plus élevés.		Droit de 0 fr. 50 par quintal de farine.
2° Lorsque le blé valait suivant les classes, moins de :	{	Droit de 0 fr. 25 par hectolitre de blé, plus 1 fr. par chaque franc de baisse.
26 fr., 24 fr., 22 fr. et 20 fr. jusqu'à		Droits triples pour la farine en sus du droit de balance.
23 fr., 21 fr., 19 fr., 17 fr.		Augmentation de 1 fr. 50 par hectolitre, par diminution nouvelle de 1 fr.
3° Au dessous de :	{	Droit triple pour la farine.
23 fr., 21 fr., 19 fr. et 17 fr.		

Droits d'exportation

1° Le blé valant :	{	0 fr. 25.
25 fr. 23 fr., 21 fr., 19 fr. et au-dessous.		

(1) Léon Say — Dictionnaire des finances — au mot « Echelle mobile. »

2° Au-dessus de ces prix.	{ Droit de 2 fr. par hectolitre et 2 fr. de plus par cha- que franc de hausse.
---------------------------	--

SECTION III

Effets de l'Echelle mobile

Pendant plus de vingt ans la question de l'Echelle mobile appliquée au blé passionna tous les esprits. Les comices agricoles et les sociétés d'agriculture en firent le sujet de leurs discussions; des enquêtes furent faites par le Conseil d'Etat sur la demande du gouvernement, et beaucoup de notabilités de l'agriculture et du commerce apportèrent dans l'appréciation de ce système douanier le tribut de leurs lumières et de leur expérience.

Pour avoir une idée complète de l'échelle mobile, il faut l'étudier dans la pratique, c'est-à-dire rechercher ses effets au point de vue de l'importation, puis de l'exportation et examiner en même temps la situation faite au producteur et au consommateur dans l'un et l'autre cas.

§ I. — *L'Echelle mobile et l'importation*

L'Echelle mobile, dans l'esprit des promoteurs de la loi, était destinée à servir à la fois les intérêts des producteurs et des consommateurs : des producteurs en entravant l'importation dans les pério-

des d'abondance ; des consommateurs en limitant l'exportation dans les années de pénurie. Le législateur voulait protéger l'agriculteur ; il était en cela innovateur, car les économistes de l'ancienne Monarchie et de l'Empire s'étaient efforcés de procurer au consommateur le blé à bas prix.

Mais, peut-on objecter, quelle est l'influence que peut avoir la protection sur l'alimentation publique ? La protection, lorsque la récolte est mauvaise, engendre la hausse. Prenons un exemple : une famille d'ouvriers, composée de trois personnes, consomme en moyenne 500 kilogrammes de pain par an. Si le kilogramme coûte 0 fr.30, cela fait 150 fr. par an ; s'il coûte 0 fr.50 cela fait 250 fr. Une différence de 100 fr. est énorme sur le budget de l'ouvrier vivant de son travail ; et d'autre part il ne peut se passer du pain, qui est pour lui un des aliments les moins chers et les plus nutritifs. Le législateur doit donc se préoccuper surtout de la situation du consommateur lorsqu'il propose des réformes en cette matière ; et, dans l'étude des lois concernant le blé et les douanes, il faut tout d'abord et principalement étudier les effets de ces lois sur le consommateur.

S'appliquant à l'importation, l'échelle mobile devait maintenir le cours du blé à un prix rémunérateur pour le producteur. Les auteurs de la loi le croyaient et ils citaient l'exemple de l'Angleterre

où le système nouveau avait les meilleurs résultats. Le gouvernement de son côté voulait reconstituer une aristocratie terrienne, une sorte de pairie héréditaire fondée presque exclusivement sur le sol. Cette pensée politique inspira l'adoption de l'échelle mobile.

Mais le gouvernement de Juillet se trompait en voulant ainsi imiter l'Angleterre : les faits du reste devaient le lui prouver. Ecartant cette idée politique, il est facile de se rendre compte de l'erreur dans laquelle se trouvaient les agriculteurs. Ils n'envisageaient dans la loi que les clauses relatives à l'importation et étaient persuadés de vendre leur blé à un prix rémunérateur grâce aux nouveaux tarifs. Ils citaient l'Angleterre qui était entourée d'une muraille de Chine pour se préserver de l'invasion des blés étrangers et qui vivait sous le régime de l'échelle mobile. Ils auraient dû comprendre que, dans un pays comme l'Angleterre, dont la récolte est toujours au-dessous de ses besoins, une barrière pour ainsi dire infranchissable a pour effet de provoquer une hausse sensible sur les prix. Mais en France, pays dont la récolte ordinaire doit suffire à l'alimentation, la situation économique est toute différente. Lorsque la récolte est abondante, les droits à l'importation n'empêchent pas la baisse de se produire ; et c'est justement en vue de ces années de grande production qu'avaient été combinés les rouages de l'échelle mobile s'appliquant à l'import-

tation. Le blé étranger fut-il même absolument prohibé, ces années sont toujours marquées par une baisse considérable des prix, si une exportation suffisante ne vient pas déverser à l'étranger le surcroît qui pèse sur les marchés.

L'expérience devait du reste être défavorable à la loi nouvelle : d'après les relevés officiels, le prix moyen du blé en France fut en 1832 de 16 fr. ; en 1834 et 1835 de 15 fr., en 1836 de 17 fr., en 1848 de 16 fr., en 1849 de 15 fr. et en 1850 de 14 fr. l'hectolitre. Tel fut donc l'effet de l'Echelle mobile : déception pour l'agriculture.

Au point de vue du consommateur, la pratique qui a été faite de l'Echelle mobile, a révélé dans ce mécanisme des défauts dont le principal est le suivant : dans les années de mauvaise récolte et de disette, ce système retardait les approvisionnements qu'on avait besoin de faire en blé étranger. Les pays grands producteurs de blé sont loin de la France ; et à cette époque il fallait beaucoup de temps aux navires pour transporter des blés de Russie et même du Danube jusqu'à Marseille. D'autre part, le résultat d'une récolte qu'on prévoit mauvaise ne peut être connu immédiatement : il faut attendre la fin de la moisson ; et le commerce d'alors, incertain sur les droits d'importation que pouvait lui imposer l'Echelle mobile lorsque les blés nationaux seraient engrangés et qu'on pourrait en connaître la qualité et la quantité ; ne pouvait acheter des blés au dehors et à terme, alors

qu'il ne pouvait connaître le prix de ces blés rendus en France : les droits d'importation pouvant sensiblement varier. « L'Echelle mobile paralysait le commerce et l'empêchait même de se créer, attendu qu'elle doublait les chances du négoce en laissant dans l'incertitude des droits qui pourraient grever la denrée à son débarquement, une différence d'un seul centime dans les cours suffisant pour augmenter les droits de 1 fr. et dans certains cas de 1 fr. 50 ». (1) Le meunier, pendant les années déficitaires, n'achetait les blés étrangers dont il avait besoin, que lorsque les cours élevés des blés nationaux le mettaient à l'abri de trop grandes variations des droits. Payant le blé étranger un prix élevé, il vendait la farine un prix correspondant. Le consommateur en subissait le contre-coup.

Si on consulte les statistiques officielles, on se rend compte de l'élévation du prix du pain sous le régime de l'Echelle mobile : En 1832 les 2 kilogrammes valaient 0 fr. 85. De 1833 à 1838 il était coté 0 fr. 60 à 0 fr. 65 ; en 1840 il vaut 0 fr. 70 et il atteint plusieurs fois 0 fr. 80 de 1841 à 1846. Au commencement de 1847, il se vendait 1 fr. 25.

On peut donc dire que le règne de l'Echelle mobile fut un règne de « pain cher. » Appliquée à

(1) Léon Say, Dictionnaire des finances, au mot « Echelle mobile ».

l'importation, elle ne garantissait pas à l'agriculture des prix élevés ou même passables dans les années d'abondance. Les droits variables à la sortie étaient une cause de baisse en cas d'abondance : le commerçant avait intérêt à n'exporter, que lorsque les tarifs douaniers d'exportation étaient réduits au droit de balance ; et aucune réserve n'était faite permettant d'éviter les importations pendant les mauvaises récoltes.

§ II. — *L'Echelle mobile et l'Exportation.*

C'est surtout au point de vue de l'exportation que l'Echelle mobile eut des effets contraires à ceux prévus par le législateur. La France, à partir de 1832, commençait à exporter ; et à dater de 1846, ce fut surtout vers l'Angleterre que furent expédiés les blés français. A partir de cette époque tous les ports anglais furent ouverts à l'importation étrangère. L'agriculture française, qui se contentait de prix inférieurs à ceux de l'Angleterre, de la Hollande et de la Belgique, ne devait plus craindre l'invasion des blés étrangers ; au contraire, lorsque la récolte était abondante, l'exportation devenait possible. Si on consulte les statistiques du temps, on voit que les exportations annuelles, dans l'intervalle de 1821 à 1846, n'excédèrent que 6 fois le chiffre de 500,000 hectolitres. Quels étaient donc les effets de l'Echelle mobile, facilitait-elle à l'agriculteur la sortie du blé ?

Dès que les rouages de l'Echelle mobile fonctionnaient, la sortie devenait presque impossible, parce que c'est grâce à de très faibles différences dans les prix que les agriculteurs ou les meuniers peuvent obtenir la préférence sur leurs concurrents à l'étranger. Par suite du régime douanier en vigueur, on ne pouvait exporter sans payer un droit de sortie de 2 fr., et de 2 fr. 40 avec le double décime, pour chaque franc de hausse à partir d'un certain prix. (Dans l'Ouest de la France, c'était à partir de 19 fr. que s'appliquait ce droit). C'était donc presque une prohibition à la sortie qu'avait créée le régime de 1832. Comment l'agriculteur français pouvait-il entrer en concurrence avec l'étranger, lui qui avait à supporter déjà les frais de transport, fort onéreux à cette époque, et cette taxe exorbitante à la sortie !

Au point de vue de l'alimentation publique, cette taxe était, elle aussi, nuisible aux intérêts du consommateur ; si les producteurs de blé avaient pu exporter leurs produits à un prix rémunérateur, ils auraient cherché à en produire davantage. Et cette surproduction, qui aurait pu être de 5 à 6 millions d'hectolitres, aurait probablement suffi pour maintenir, dans les années de mauvaises récoltes, nos ressources intérieures au niveau de nos besoins. Les prix, tout en étant assez élevés pour retenir ce stock, n'auraient pas atteint un chiffre onéreux pour le consommateur, car ils auraient eu la concurrence pour régulateur.

Au point de vue de l'exportation, l'Echelle mobile ne fut donc pas le remède efficace contre le mal dont se plaignaient nos agriculteurs ; et les protectionnistes eux-mêmes, qui, en 1832, demandaient de limiter et même de prohiber l'exportation du blé dans les années de pénurie et l'importation dans les années d'abondance, finirent, eux aussi ; par avouer combien cette mécanique compliquée, qu'on appelait l'Echelle mobile, ne remplissait pas le but qu'on en attendait.

Bastiat exprimait ainsi, le 24 Janvier 1847, son opinion sur l'Echelle mobile : « Notre loi céréale séduit beaucoup d'esprits par son air de bonhomie et d'impartialité. Quoi de plus simple : y a-t-il abondance, la porte d'entrée se ferme d'elle-même et l'agriculteur n'est pas ruiné ; y a-t-il disette, la porte s'ouvre naturellement et le consommateur n'est pas affamé. Ainsi un niveau salubre est toujours maintenu par une loi si prévoyante et personne n'a à se plaindre. Mais, dans l'application, ce nivellement si désiré rencontre des difficultés qu'on n'avait pas prévues : comment se reconnaît l'abondance ou la disette ? par le prix. Comment signifier à la douane, à chaque instant, le prix réel afin qu'elle sache si elle doit renforcer ou relâcher ses exigences, cela n'est pas possible. Ce n'est donc jamais le prix réel qui sert de règle, mais un prix ancien, fictif, résultat de moyennes fort difficiles à constater ; en sorte que l'action de la loi n'a de relation qu'avec un état de choses

passé que l'on suppose fort gratuitement durer encore quand elle opère » (1).

L'Echelle mobile ne donna donc pas de bons résultats dans la pratique. De nos jours, certains agriculteurs prétendent voir en elle la solution à la question si complexe du blé et de l'impôt douanier. Il est facile de voir combien la division de la France en quatre classes, où le prix du blé est considéré comme étant toujours différent, est une hypothèse que les faits renversent de plus en plus depuis que les communications rapides rapprochent et unifient les prix ; et c'est ajouter une fiction à la précédente que de calculer l'état des prix courants dans ces zones sur un petit nombre de marchés régulateurs. L'Echelle mobile est un instrument usé, qui n'a laissé partout que de tristes souvenirs et il ne vient plus aujourd'hui qu'à l'idée de quelques politiciens de vouloir faire revivre un système de douanes dont les résultats furent aussi déplorable (2).

(1) Bastiat, *Le Libre Echange*, page 44.

(2) D'après les statistiques publiées en 1859 : de 1819 à 1858 sur 39 années, il y en eut 25 où les prix furent inférieurs à 20 fr. (prix moyen rémunérateur) ; pendant 6 années seulement les prix furent supérieurs à 24 fr. et pendant 8 ans ils se maintinrent entre 20 et 24 fr.

Variations extrêmes : prix minima, 11 et 12 fr.
prix maxima, 35 et 40 fr.

SECTION IV.

Législation douanière du blé de 1832 à 1860

La loi du 15 Avril 1832 ne devait recevoir d'application que jusqu'au 1^{er} Juillet 1833. C'était une loi toute de circonstances. Toutefois elle subsista jusqu'en 1861. Une loi du 26 Avril 1833 décida que les droits d'entrée et de sortie sur les grains et farines établis par la loi précédente continueraient à être perçus jusqu'à la révision des tarifs.

Un mouvement libre échangiste se fit peu à peu sentir ; et les partisans du régime protecteur, à mesure que s'étendait le mouvement libre échangiste, serraient leurs rangs et se montraient absolument intransigeants ; ce courant en faveur de la liberté des échanges contribua à faire tomber à la fois le ministère de M. Guizot et le gouvernement de Louis-Philippe. La majorité de la Chambre chercha à manifester son opinion par des actes. Les récoltes, depuis quelques années, étaient mauvaises ; à la fin de 1846, le cours moyen du blé atteignait 27 fr. 76 et dans certains départements il dépassait 36 fr. C'étaient les prix les plus élevés qu'on eût constatés depuis 1831.

Par l'effet du jeu de l'Echelle mobile, les droits d'entrée sur les blés étrangers descendirent à leur minimum. Malgré cela, le commerce n'achetait que très peu à l'étranger ; il craignait des varia-

tions inopinées de tarifs qui pouvaient modifier les cours. Il fallait cependant assurer l'approvisionnement du pays : le ministère proposa un décret par lequel les droits, quelles que fussent les mercuriales, ne pourraient être augmentés avant la récolte suivante. La Chambre ne pouvait manquer de ratifier un tel projet ; elle voulut cependant faire constater, par l'organe du rapporteur de la commission, qu'elle entendait, en se conformant aux nécessités de circonstances exceptionnelles, maintenir le principe de la législation sur les céréales.

Une loi fut votée le 29 Janvier 1847, abaissant au minimum fixé par la loi de 1832 les droits d'importation sur les grains et farines jusqu'au 31 Juillet 1847, sans distinction de provenance (Article 1) On exempta les navires de tout droit de tonnage. Le 22 Juillet 1847 (1), le Parlement vota la prorogation de cette loi jusqu'au 31 Janvier 1848.

Les partisans du libre-échange ne se trouvèrent pas encore satisfaits, ils présentèrent, le 31 Mars suivant, un projet de loi supprimant du tarif 113 articles qui devaient entrer en franchise. M. Cunin-Gridaine, l'auteur de ce projet, voulait conserver le bénéfice des taxes à la plupart de nos industries, puisque sur 666 articles que comprenait le tarif, il n'en supprimait que 113 ; et

(1) Scirey. Lois annotées 1831-1848, page 89.

il accordait l'entrée en franchise à 162 autres articles, à condition qu'ils soient importés sur navire français.

La lutte fut très vive dans les bureaux de la Chambre, et dura si longtemps que la Révolution de Février vint l'interrompre. Au point de vue économique, le gouvernement de Louis-Philippe était décidé à faire des réformes, mais il avait été paralysé par les Chambres. Sans elles, il n'aurait pas doté la France du régime prohibitif qui devait peser si longtemps sur elle. Il faut signaler cependant de nombreuses simplifications dans les règlements de douane, et la généralisation des entrepôts.

La République de 1848 trouva tout d'abord trop subversive la doctrine de la liberté commerciale. L'Assemblée législative fut saisie de la question en 1850. M. de Sainte-Beuve demanda au gouvernement la suppression de tout droit protecteur sur les substances alimentaires et sur les matières premières : en un mot, l'abolition de toutes les prohibitions. Cette demande de liberté ne pouvait être prise en considération à une époque où l'équilibre du budget était difficile à établir avec les taxes existantes. D'autres projets furent encore discutés, mais n'aboutirent pas davantage.

Enfin, un décret du 18 Août 1853 suspendit le régime de l'Echelle mobile jusqu'au 31 Décembre suivant ; il fut rendu sous l'influence de mauvaises récoltes. Malgré cette suppression des droits, les

prix des blés augmentaient toujours. Ils s'élevèrent à 28, 29 et 30 fr. en 1854, 1855 et 1856. En présence de cette cherté excessive, on prorogea successivement le décret du 18 Août 1853 ; il fallait à tout prix éviter le « pain cher », et permettre aux meuniers de faire leurs approvisionnements au dehors.

La récolte de 1857 ayant été abondante provoqua une baisse assez sensible. En 1857, le prix moyen est abaissé à 24 fr. Aussitôt les agriculteurs réclamèrent l'application de l'Echelle mobile suspendue depuis 4 ans ; le gouvernement prorogea cependant encore pour un an le décret supprimant l'Echelle mobile.

Le gouvernement impérial préparait peu à peu la grande réforme économique qu'il voulait accomplir ; et, d'autre part, il voyait combien devenait inutile et même nuisible la loi de 1832. La situation économique s'était bien modifiée depuis cette époque : les chemins de fer rendaient illogique la division de la France en zones et en marchés régulateurs ; les prix tendaient de plus en plus à s'unifier. Une réforme était indispensable, l'Empereur chargea le Conseil d'Etat d'élaborer un projet de loi sur les céréales. L'opinion publique s'empara de la question et les agriculteurs signèrent de nombreuses pétitions qui, de toute la France, furent envoyées à Paris. Les industriels, eux aussi, d'accord avec l'agriculture, demandaient le maintien du régime prohibitif. Une commission

spéciale fut instituée pour centraliser toutes les réclamations transmises à la commission chargée de la préparation du projet de loi.

Cette question très importante de l'alimentation publique intéressant pour ainsi dire tous les citoyens d'un état, chaque ministère fut chargé de recevoir les pétitions et de les étudier. Les protectionnistes cherchèrent une dernière fois à maintenir l'ancien système : un grand nombre de Conseils généraux émirent des vœux défavorables à la liberté d'échange ; celui du Nord alla même jusqu'à dire : « L'Echelle mobile a, en quelque sorte, l'autorité d'un dogme dans notre économie sociale ». Enfin, dans le rapport qu'il fit à l'Empereur, M. Cornudet conclut à la libre exportation et à de grandes facilités d'importation : telle semblait être, pour lui, la protection vraiment utile à l'agriculture française.

Les protectionnistes faisaient valoir un argument tiré de la baisse sensible des prix : le cours moyen du blé était autour de 15 fr.25. Ce prix, si peu élevé, n'était que la conséquence de la suppression prolongée de l'Echelle mobile, disaient-ils.

De tous côtés, cependant, on demandait une loi nouvelle : survint la guerre d'Italie. Pour éviter tout conflit économique, le gouvernement céda devant les exigences des protectionnistes et rétablit, une fois encore, la loi de 1832, par le décret du 12 Mai 1860.

Quelques mois plus tard ; et, pour la dernière

fois, en Août 1860, l'Echelle mobile fut supprimée par décret, et, le 21 Mars 1861, un projet de loi fut déposé par le Gouvernement. C'en était fini de ces changements incessants qui causaient à tous le plus grand préjudice. Un tarif d'entrée très faible et la franchise d'exportation : telles étaient les bases du nouveau projet.

C'est ainsi que se termine cette 1^{re} période de quarante ans ; et, comme en matière économique, c'est surtout par les effets qu'elle produisit qu'on peut juger une législation ; on peut conclure que l'Echelle mobile engendra des effets précisément contraires à ceux qu'on en attendait. De 1820 à 1860 inclusivement, on rencontre des variations très sensibles de prix qui sont loin de la fixité sur laquelle on comptait.

De 1820 à 1860, les prix moyens de l'hectolitre de blé, en France, ont été par période de dix ans :

de 1820 à 1829	maximum	22 fr. 59	minimum	15 fr. 59	moyen	18 fr. 22
- 1830 - 1839	—	22 » 29	—	15 » 25	—	19 » 08
- 1840 - 1849	—	29 » 01	—	15 » 37	—	20 » 49
- 1850 - 1859	—	30 » 75	—	14 » 32	—	21 » 51

Et pendant la période de 1810 à 1819 :

de 1810 à 1819	maximum	36 fr. 16	minimum	17 fr. 73	moyen	24 fr. 72
----------------	---------	-----------	---------	-----------	-------	-----------

Sur les mêmes marchés il y eut des variations entre 11 et 12 fr. minimum et 35 à 40 fr. maximum (1). Ecart très sensibles et infériorité

(1) *Moniteur* 17 Juin 1861.

habituelle au-dessous du prix rémunérateur, tels sont les faits ; fixité dans les cours et constance des prix rémunérateurs ; voilà ce que désiraient les auteurs de la loi.

Quant au prix du pain pendant cette première période ; il varie entre 0 fr. 60 et 0 fr. 65 de 1833 à 1838 ; entre 0 fr. 65 et 0 fr. 70 en 1839 et 1840, pour atteindre 0 fr. 80 de 1841 à 1846. En 1847, il vaut 1 fr. 25, puis 0 fr. 70 et il reste à ce taux jusqu'en 1850, pour descendre à 0 fr. 60 en 1857.

Ces résultats, il faut le reconnaître, ont eu une cause naturelle, en dehors même de l'Echelle mobile. Il y eut un certain nombre de mauvaises récoltes, suivies de périodes d'abondance ; et, grâce au système douanier, l'oscillation des prix fut encore plus sensible. Le développement de la consommation ne correspondait pas à celui de la production ; il en résulta une forte baisse de prix. Sans l'Echelle mobile, cette baisse se serait fait également sentir, cela n'est pas douteux, mais elle n'aurait été que passagère, car, le trop-plein étant exporté, le niveau aurait pu se maintenir entre la production et la consommation.

CHAPITRE II

RÉACTION LIBRE ÉCHANGISTE

Guidé par les théories de Bastiat et de beaucoup d'économistes du temps, et voyant aussi les effets pernicioeux de l'Echelle mobile ; le second Empire voulut inaugurer les réformes qu'il voulait accomplir, en supprimant les prohibitions existantes et en les remplaçant par la liberté.

Dans son numéro du 5 Janvier 1860, le *Moniteur* insérait une lettre-programme portant la signature de Napoléon III, et adressée par lui à M. Fould, alors ministre d'Etat. Dans cette lettre, l'Empereur indiquait les bases de sa nouvelle politique commerciale, et demandait aux Chambres leur approbation. « Il faut multiplier les moyens d'échange, y écrit-il, pour rendre le commerce plus florissant ; sans concurrence, l'industrie reste stationnaire et conserve des prix élevés qui s'opposent aux progrès de la consommation ; pour encourager l'industrie, il faut affranchir de tout droit les matières premières qui lui sont indispensables. L'encouragement au commerce par la multiplication des échanges, l'abaissement successif de l'impôt sur les denrées de grande consommation seront donc une nécessité, ainsi que la substitution de droits protecteurs au régime prohibitif qui limite nos relations commerciales ». (1)

(1) *Moniteur* du 5 Janvier-1860.

Et la lettre impériale énonçait la nécessité d'un ensemble de réformes qu'elle résumait en ces termes :

« Suppression des droits sur la laine et les cotons ;

Réduction successive sur les sucres et les cafés ;

Amélioration des voies de communication ;

Réduction des droits sur les canaux, et par suite abaissement général des frais de transport ;

Prêts à l'agriculture et à l'industrie ;

Suppression des prohibitions ;

Traités de commerce avec les puissances étrangères. »

Tel était le but que voulait atteindre Napoléon III.

Quelques jours après la publication de cette lettre, le 23 Janvier, un traité de commerce était signé entre l'Angleterre et la France. Ce traité avait une importance considérable, car il modifiait radicalement les bases des relations internationales de la France et de son système douanier. « Il restera dans l'histoire de l'Economie politique comme un des faits saillants du XIX^e siècle » (1). Il nous faut analyser sommairement ce traité qui consacrait la nouvelle politique économique et qui inaugurerait en France le régime du libre-échange. La France remplaçait les prohibitions par des droits *ad valorem* qui ne pouvaient excéder 30 0/0

(1) P. Rougier, La liberté commerciale, les douanes et les Traités de commerce, page 391.

de la valeur de la marchandise jusqu'en 1864 et 25 0/0 après cette date.

L'Angleterre laissait entrer en franchise les objets manufacturés en France, les « Articles de Paris ». Les vins français payaient un droit de 28 fr., au lieu de 15 fr., par hectolitre à leur entrée en Angleterre et les eaux-de-vie 218 fr. au lieu de 412 fr.

Au point de vue des céréales, il n'y avait rien de changé à la situation antérieure ; mais ce traité devait être suivi d'une loi spéciale sur ces denrées. Il était destiné à faciliter les relations commerciales entre les deux pays, tout en ne rendant pas nuisible à l'industrie nationale la libre concurrence étrangère.

Ce traité fut le point de départ de nombreux autres : la Belgique (1^{er} Mai 1861), l'Italie (2 Août 1862), la Suisse (30 Juin 1864), la Suède et la Norvège, la Hollande, l'Espagne, le Zollverein en 1865, l'Autriche, le Portugal en 1866, devaient signer successivement des conventions commerciales avec la France.

Ce régime des traités de commerce et de la liberté commerciale bouleversait tout notre système économique ; pour en bien connaître la portée, il faut connaître tout d'abord la situation aux premiers jours de l'Empire, puis les changements apportés par la loi nouvelle ; et enfin les effets qu'elle devait engendrer, en se plaçant au point de vue du consommateur et du producteur.

SECTION I.

La loi du 15 Juin 1861

§ I. — *La situation économique en 1860*

L'Echelle mobile n'avait pas donné tous les bons résultats qu'on attendait de ce régime douanier. Non-seulement en France, mais encore dans les autres pays où elle était en vigueur, elle avait été la cause d'une hausse considérable dans les années de disette, et d'une baisse excessive dans les années d'abondance. Une réforme de notre législation douanière était devenue indispensable. Le gouvernement, en 1859, fit faire par le Conseil supérieur de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, une enquête sur la question des céréales. Commencée le 1^{er} Mai 1860, elle fut terminée au mois d'Août, et 1200 témoins, tant protectionnistes que libre-échangistes, furent entendus. Il fut ainsi facile de s'assurer de l'opinion de la majorité : elle faisait des vœux en faveur d'un régime économique plus libéral et était ainsi en communion d'idées avec le Gouvernement.

La situation de l'agriculture n'était plus la même qu'en 1821. Pendant cette période de quarante ans la culture du blé s'était peu à peu transformée et améliorée ; la quantité d'hectares de terre ensemencés, qui était en 1821 de 4.753.079, était en 1856 de 6.468.236. Les machines agricoles, les perfectionnements de l'outillage, les

nouvelles méthodes de culture avaient eu pour résultat d'augmenter le rendement. Pendant la période de 1820 à 1831, l'hectare produisait en moyenne 11 hectolitres 62 ; de 1832 à 1844 il produisait 13 hectolitres 06, et de 1845 à 1857 la moyenne fut de 14 hectolitres 77. Cette amélioration dans le rendement était due aussi à l'augmentation de la population, à la plus grande richesse du pays qui permettait à un plus grand nombre d'habitants de faire du blé leur aliment principal.

L'Echelle mobile avait été suspendue par la force des choses, pour ainsi dire ; il ne fallait plus songer à y revenir. Deux systèmes économiques restaient donc en présence : le droit protecteur fixe, quel que soit le prix du blé en France, ou la liberté complète. M. Vernier, chargé d'examiner le projet de loi au nom de la commission, donne la solution choisie par le gouvernement, dans l'exposé des motifs (1). L'analyse de ses principaux arguments fera mieux comprendre les mobiles qui décidèrent les Chambres à voter la loi de 1861 et la situation économique à cette époque. D'après lui, un droit fixe, limité à l'importation, tel que le demandaient les protectionnistes, doit atteindre nécessairement un certain degré d'élévation pour avoir un caractère protecteur, à moins qu'il ne soit simplement fiscal. L'effet d'un tel droit, dans les années d'abondance, et même de récolte suffisant aux

(1) *Moniteur* du 17 Juin 1861.

besoins de la consommation, ne paraît pas pouvoir être mis en doute : ainsi comprise, la protection doit être efficace. Mais dans les années de rareté, qui sont, malheureusement pour l'agriculture, trop nombreuses en France ; et lorsqu'il faut, pour suffire aux demandes de la consommation, combler un déficit de 8 ou 9 millions d'hectolitres de blé en les achetant à l'étranger ; il est évident que l'approvisionnement du pays pourrait avoir grandement à en souffrir.

Tout gouvernement cherche avant tout une popularité qui fait sa force. Le pain cher, ou les plaintes de l'agriculture ne peuvent que diminuer cette popularité. Avec le régime protectionniste, il faut que la loi confère au pouvoir exécutif la faculté de baisser ou de supprimer une barrière nuisible lorsque la nécessité s'en fait sentir. Conséquence : instabilité des cours et changements constants de tarifs.

Le droit fixe écarté, le régime de liberté reste seul possible. Turgot le considérait déjà comme nécessaire à la prospérité de la France ; et l'Angleterre, la Hollande, la Belgique, l'avaient toutes adopté. Dans ceux de ces pays dont la situation géographique et agricole se rapproche le plus de de la nôtre, et où il n'existe à l'importation que des droits de statistique ou même aucun droit ; pas une voix ne s'élevait pour réclamer contre cette législation libérale.

Il était donc facile de voir, quels seraient les

résultats de la liberté au point de vue de l'agriculture, du commerce et enfin de la consommation.

L'agriculture, au début du second Empire, n'avait pas encore cherché à franchir les limites de la consommation et à exporter le blé qu'elle aurait pu produire en plus grande quantité ; elle demandait toujours d'être protégée, et, soit par son comité central, soit par ses comices, soit par ses représentants, émettait des vœux pour l'établissement d'un droit fixe et non plus de l'Echelle mobile. Elle craignait que le premier effet de la liberté fût l'entrée en France de quantités considérables de blé étranger, venant ainsi abaisser les cours, et forçant l'agriculteur à vendre son blé au-dessous du prix de revient.

Ses craintes pouvaient cependant être facilement dissipées : depuis 1853, la France vivait sous le régime de la liberté, et, l'expérience ainsi faite n'avait nullement démontré que les blés étrangers pussent être un danger sérieux pour les producteurs. Pendant cette période le prix du blé fut, par hectolitre, de 22 fr., 28 fr., 29 fr., 30 fr., 24 fr., 16 fr. et 20 fr. ; tandis que de 1820 à 1850, la moyenne des prix était de 15 fr. et descendit même à 14 fr. en 1850. Et dans ces sept années de liberté d'importation, une seule année, huit millions d'hectolitres furent importés, par suite de la mauvaise récolte. Les craintes de l'agriculture n'étaient donc pas fondées, et, sa situation ayant été peu

prospère pendant la protection, elle n'avait rien à craindre du régime qu'on voulait lui imposer.

Il faut avant tout au commerce la fixité dans la législation et la sécurité. Or, avec l'Echelle mobile, il craignait sans cesse qu'un simple décret vint supprimer l'exportation ou modifier, sans transition ni délai, les tarifs d'importation ou d'exportation. Il restait donc stationnaire, vivait au jour le jour et ne prenait aucun essor. La liberté d'exportation, et, avant tout, un système de douane fixe, ne variant pas par suite de décrets, tel était l'ensemble des demandes formulées par le commerce ; il voulait pouvoir prévoir l'avenir et faire des opérations à long terme.

Il restait enfin le consommateur qui forme la grande masse des contribuables. Quel est pour lui le régime préférable ? Le droit protecteur, frappant à l'entrée les blés étrangers, avait pour conséquence, pendant les mauvaises récoltes, d'augmenter le prix du pain. Or, un ouvrier consomme en moyenne 600 grammes de pain par jour. Une taxe de 3 fr. par 100 kilogrammes de blé a pour effet immédiat une hausse de 15 0/0 sur le prix du pain. S'il veut défendre les intérêts du consommateur, le gouvernement doit chercher à ce que le pain soit vendu à un prix peu élevé, tout en laissant un bénéfice au producteur ; et à ce que le prix ne soit pas très variable. Car, tel est le résultat singulier de l'impôt sur le pain : le pauvre en mangeant plus que le riche, c'est lui qui est surtout

frappé par la taxe sur le blé ; la dépense du pain pour l'ouvrier représente le quart de sa nourriture. Pendant le règne de l'Echelle mobile, le prix du pain, nous l'avons vu, a varié entre 0 fr. 32 le kilogramme en 1843 ; 0 fr. 49 en 1847, 0 fr. 29 en 1848, 0 fr. 49 en 1855. Ce qui donne une moyenne de 0 fr. 36 centimes (1). Sous le régime de la liberté, l'effet de la concurrence étant la baisse et aussi la constance dans les prix ; le consommateur ne pouvait donc que gagner au régime nouveau.

Telle était la situation au début de l'Empire. Le 22 Mars 1861, le nouveau projet fut déposé à la Chambre. Il donna lieu à peu d'opposition et fut voté par 228 voix sur 240 votants (2).

§ II. — *Etude de la loi*

La loi du 17 Juin 1861 réglait séparément l'importation et l'exportation des céréales. Elle établit tout d'abord les droits relatifs à l'importation (Article 1^{er}). Ces droits sont, il est vrai, plus statistiques que fiscaux. Ils sont de 0 fr. 50 par 100 kilogrammes pour les blés et de 1 fr. pour la farine, lorsque ces marchandises sont importées sur des navires français ; de 1 fr. et 1 fr. 50 lorsque l'importation se fait sur des navires étrangers.

Le pain, les gruaux (farine extra-fine), sont

(1) Fournier le Flaix, l'Impôt sur le pain, page 115.

(2) Voir le *Moniteur* du 17 Mai et des 27, 28 et 29 Mai 1861, pour le rapport de la Commission et les discussions parlementaires.

frappés d'un droit de 1 fr. et de 1 fr.50 à leur entrée en France, suivant qu'ils sont importés sur des navires nationaux ou étrangers. L'article 2 exempte les gruaux, farines et autres denrées alimentaires, de tout droit à la sortie. L'exportation était ainsi rendue libre et permettait à l'industrie d'écouler le trop-plein de sa fabrication. L'entrepôt fictif était maintenu (Article 3).

L'article 4 § 2 supprimait l'application de l'article 34 de la loi du 17 Décembre 1814 aux grains, farines et autres denrées alimentaires. Cet article, qui ne se trouvait pas dans le projet du gouvernement, fut ajouté par la commission. D'après la loi de 1814, dans les cas d'urgence, tout le mécanisme si laborieusement constitué de l'Échelle mobile, pouvait être supprimé, par suite d'une ordonnance ou d'un décret. En effaçant, avec les droits variables, les incertitudes qui y étaient attachées; la loi nouvelle ne devait plus laisser subsister cette source d'autres incertitudes. En vertu de l'article 4 § 2 de la loi nouvelle, le Gouvernement ne pouvait donc plus suspendre ou même restreindre, par des mesures provisoires et en cas d'urgence, l'entrée ou la sortie des blés et farines.

Enfin la loi contenait une disposition transitoire en vertu de laquelle le décret du 5 Août 1860, relatif à l'importation des blés et farines, et celui relatif à l'importation des légumes secs, continuent à recevoir leur exécution, jusqu'au 30 Septembre 1861, dans celles de leurs dispositions qui sont

plus favorables que celles de la loi nouvelle. Cette disposition avait été insérée dans la loi pour laisser les opérations en cours recevoir leur complète exécution, et pour que les parties ne soient pas lésées du fait de la loi nouvelle. Par suite de l'Ordonnance de 1860, l'importation des blés n'était soumise qu'à un droit de 0 fr. 25 par 100 kilogrammes. La nouvelle loi entraînait donc une augmentation de droits qui pouvait peser sur les opérations conclues et causer un préjudice au commerce.

SECTION II

Avenir de la Réaction libre-échangiste

L'année 1861, dans l'histoire de la législation douanière, marque une étape nouvelle franchie. C'était la première fois qu'étaient mises en pratique et consacrées par la loi les théories de l'école libre-échangiste. Liberté en matière de douane et fixité d'un tarif que ne pourrait plus modifier par un décret le pouvoir exécutif : telles sont les grandes lignes de la réforme accomplie. Quels devaient en être les effets et quel avenir était réservé à ce nouveau régime économique ? L'examen de ces deux questions permettra d'en donner une appréciation exacte.

§ I. — *La Situation de 1861 à 1866*

La France est un pays dans lequel l'agriculture et l'industrie présentent une importance égale et appellent par conséquent une égale sollicitude. Il y a, à peu près, 17 millions d'habitants qui cultivent la terre et 15 à 16 millions qui vivent des professions industrielles, commerciales ou assimilables. Les libres-échangistes, qui comparaient la France à l'Angleterre, faisaient une erreur : les besoins et les ressources des deux pays ne sont pas les mêmes, surtout au point de vue agricole ; la production en Angleterre est bien inférieure à la consommation ; il faut donc importer. En France, au contraire, une récolte moyenne suffit à la consommation. Il n'était donc pas exact de dire que, puisque la liberté d'échanges avait réussi chez nos voisins d'outre-mer, il devait nécessairement en être de même chez nous.

Les conséquences de la liberté en matière de douane devaient être : prix moins élevés, tout en restant rémunérateurs, dans les années de récolte moyenne générale et plus de hausse dangereuse dans les années de disette. Elle était donc favorable surtout au consommateur : la concurrence ayant presque toujours pour résultat immédiat de faire baisser les prix de vente. Mais, d'autre part, elle ne devait pas léser le producteur. Qu'arrive-t-il si l'agriculteur vend son blé à un prix dérisoire et subit ainsi une perte ? Il abandonnera la culture de

cette denrée ; et, si les autres produits ne lui rapportent pas davantage, il quittera son champ, le vendra à bas prix et viendra augmenter la population ouvrière des villes. Nous verrons, plus loin, en étudiant la législation actuelle, combien cela est vrai et combien cette question des droits sur le blé est complexe et difficile à résoudre, étant donnés les graves intérêts qui sont en présence.

La récolte de 1861 avait été des plus mauvaises ; d'après les statistiques, elle n'avait fourni que 75 millions d'hectolitres de blé, quand, à cette époque, la consommation moyenne par année était de 100 à 110 millions d'hectolitres. Sous le régime de la protection, avec de semblables récoltes, on avait subi une hausse considérable. Grâce à la liberté, en 1861, on put importer les quantités de blé dont on avait besoin et les prix, tout en étant déjà élevés, ne dépassèrent pas 2½ fr. 50.

En 1862, le prix moyen fut de 23 fr. 20, bien qu'on se ressentit encore de la mauvaise récolte précédente. Les protectionnistes avaient prétendu qu'avec la liberté d'échanges, les marchés seraient encombrés de blés étrangers qui aviliraient les cours, lorsque la récolte serait abondante à l'étranger ; il n'en fut rien. Le prix du pain fut de 0 fr. 80 les 2 kilogrammes en 1861 et de 0 fr. 70 en 1862 ; 0 fr. 65 en 1863, et il ne dépassa jamais 0 fr. 80 de 1864 à 1869.

Pendant les années de mauvaise récolte, les résultats du libre-échange furent donc très satis-

faisants. Il reste à voir quels furent ses effets pendant les périodes de récolte normale et d'abondance.

Après 1862 on eut une série de très bonnes récoltes. Pour les protectionnistes, le résultat de la liberté devait être, dans ce cas, l'avisement des cours. Comparons donc les prix moyens de cette époque avec ceux des périodes de bonnes récoltes pendant la protection. En 1820, la moyenne est de 17 fr. 70 ; et elle s'abaisse encore pendant les années qui suivent ; elle est de 16 fr. 11 par hectolitre en 1827. De 1827 à 1832 elle varie de 18 fr. à 22 fr. 50, pour revenir à 17 fr. et même à 15 fr. 25 de 1833 à 1836. En 1850 les blés sont cotés 12 fr. 50 ! Tels étaient les prix moyens avec l'Echelle mobile. Avec le libre-échange, au contraire, ils sont de 19 fr. 28 pendant la période de 1862 à 1865, moyenne bien supérieure à la précédente. Les années suivantes virent les cours s'élever encore pour arriver à la moyenne de 21 fr. 44 pour la période de 1860 à 1869.

Il est donc permis de remarquer que le régime de l'Echelle mobile n'a pas coïncidé avec les prix les plus élevés, et cependant une taxe moyenne de 6 fr. par hectolitre frappait les blés à leur entrée en France. C'est, au contraire, sous le régime de l'affranchissement de taxe que la moyenne a été la plus forte. Ce dernier semble donc préférable puisque ses résultats furent plus satisfaisants. Ce fut une des conséquences du développement de la

consommation. Par suite de la libre concurrence, l'abondance de l'offre produisit le bon marché ; la consommation elle aussi augmente et il est bizarre de constater que les libre-échangistes, qui voulaient avant tout le bon marché, arrivèrent à l'élévation des prix.

§ II. — *Avenir de la loi de 1861.*

Les Evènements de 1866

Pendant quelques années la récolte avait été très abondante ; la conséquence forcée fut une surproduction considérable. Pour le blé, la statistique officielle de 1866 accuse une augmentation de 3 millions d'hectolitres. Les prix finirent par baisser et on se préoccupa de la situation. « L'agriculture a fait de grands progrès depuis 1852, et, si en ce moment elle souffre de l'avilissement du prix des céréales, cette dépréciation est la conséquence inévitable de la surabondance des récoltes et non de la suppression de l'Echelle mobile. J'ai pensé qu'il était utile d'ouvrir une enquête sérieuse à ce sujet ». Ainsi s'exprimait Napoléon III à la tribune de la Chambre.

Les protectionnistes s'en prenaient au nouveau régime douanier. Ils signèrent une pétition par laquelle ils demandaient des dégrèvements d'impôts en faveur de l'agriculture et une taxe fixe de 2 fr. par hectolitre, sur le blé entrant en France, lorsque le prix du blé indigène serait au-dessous

de 20 fr. Enfin ils demandaient des crédits pour de grands travaux publics, favorisant l'agriculture. Un des plus dévoués et des plus défenseurs de ce projet fut M. Thiers. Le 10 Mars 1866, il prononça un important discours à la Chambre des députés dans lequel il peignait la situation et il cherchait les remèdes au mal dont elle se plaignait. Il se posa trois questions : l'agriculture souffre-t-elle, quelle est la cause de ses souffrances, quels sont les remèdes qu'il faut employer ? L'agriculture souffre, car pour lui les conditions de la production ont renchéri, et les prix de vente des produits sont avilis : la main-d'œuvre est rare et chère. Il faut donc que le paysan vende ses produits à un prix rémunérateur. Le prix de revient est en moyenne de 17 à 18 fr. l'hectolitre, il faut y ajouter un bénéfice ; le prix rémunérateur sera de 20 fr. en moyenne. Or le prix était descendu à 16 fr. Comme la production moyenne du blé est de 100 millions d'hectolitres ; c'est donc 300 millions perdus pour l'agriculture.

M. Thiers cherche ensuite la cause de ces bas prix. Pour lui ce n'est pas le résultat de l'abondance comme le prétend le gouvernement : et il donne deux raisons à cette crise : la première est la suppression du commerce intérieur, la seconde est la mise en communication du marché français avec les marchés étrangers par le commerce extérieur rendu tout-à-fait libre. « L'Angleterre a ouvert ses marchés à toutes les nations, qu'en

est-il résulté ? Elle a créé un vaste marché pour les blés ; doit-on l'imiter, ou, pour mieux dire, a-t-on bien fait de l'imiter ? » (1). L'Angleterre est un pays où on ne produit pas de blé, il lui faut donc recourir à l'étranger et permettre en même temps à ses navires, qui exportent du fer, du charbon, etc., de trouver un fret pour le retour et d'importer le blé. Puis, il n'y a que de très grands propriétaires en Angleterre. Robert Peel pouvait donc abaisser les droits d'importation car il le faisait au nom et aux dépens de l'aristocratie anglaise.

La situation n'est pas la même en France ; le sol est morcelé et chaque cultivateur a un champ qui doit le faire vivre ; la culture du blé doit aussi, en temps normal, produire assez pour la consommation. Et M. Thiers concluait ainsi : « Pourrez-vous à la longue amener l'agriculture française à supporter le prix moyen universel qui s'est établi en Angleterre, qui d'Angleterre se propage par Malte dans toute la Méditerranée. . . . la question est là toute entière : pour moi je ne le crois pas (2). »

Tels étaient les arguments employés par M. Thiers, au nom des protectionnistes, pour amener les députés à voter un droit sur les blés. Pendant le cours des débats parlementaires, la situation économique se modifia : en 1866, la

(1) Discours parlementaires de M. Thiers, tome 10, page 405.

(2) Idem, page 407.

récolte fut très satisfaisante et les cours remon-
tèrent. Le prix moyen fut de 25 fr. en 1867. Les
adversaires de la loi de 1861 étaient désarmés ;
cette période fut du reste le point de départ d'une
ère de prospérité pour toute l'industrie française.
Devant cette nouvelle situation, il était évident que
l'amendement de M. Thiers serait repoussé.
Parallèlement à la Chambre, le Sénat avait reçu,
lui aussi, pendant l'année 1866, un certain nombre
de pétitions et de projets de loi émanant des agri-
culteurs. « Les 14 pétitions, dont nous venons de
vous présenter la nomenclature et l'analyse som-
maire, pourraient, à peu près toutes, se résumer par
cette formule générale : L'agriculture souffre ; le
remède à ses maux serait, soit le retour pur et
simple au régime de l'Echelle mobile, soit l'éléva-
tion du droit fixe à 3 fr., selon les plus modérés, à
5 fr. selon les plus absolus et les plus chagrins. . . .
quel est ici l'intérêt général, supérieur, dominant ?
C'est qu'en France, le plus grand nombre de créa-
tures humaines, puissent manger du pain aux
meilleures conditions possibles de qualité et de
prix. » Ainsi s'exprimait le rapporteur à la séance
du 27 Avril 1866 (1). Ces pétitions et ces demandes
des agriculteurs ne devaient pas avoir plus de
succès au Sénat qu'à la Chambre.

Cette situation si prospère de la France n'eut
pas un avenir bien long : la conséquence forcée

(2) *Moniteur* du 28 Avril 1866.

d'une grande prospérité se fit bientôt sentir. Quand l'industrie est très rémunératrice, les producteurs, les fabricants cherchent à produire davantage pour accroître leurs bénéfices. Il arrive un moment où il y a une surproduction, les stocks considérables de marchandises sont entassés dans les magasins et dans les entrepôts ; et la baisse du prix des marchandises ne tarde pas à se faire sentir. Ce fut le cas en l'année 1868. La crise se faisait d'autant plus sentir, qu'elle avait été précédée par des années d'abondance ; quel remède allait-on apporter à cet état de choses ?

Les protectionnistes virent dans les faits une des conséquences du régime en vigueur. M. Thiers s'occupa de nouveau de la question, il considérait la protection comme obligatoire pour la France. « Votre système, dit-il en parlant du libre-échange, dans les temps d'abondance, c'est la ruine de l'agriculture ; dans les temps de cherté, c'est la ruine du consommateur ».

Ce courant protectionniste ne tarda pas à entraîner un revirement et un changement dans la politique économique. La chute de l'Empire devait être suivie de la chute du libre-échange.

Ce régime économique coïncida avec une période d'abondance et de prospérité générale. La liberté d'exportation peut seule, en créant dans les années d'abondance un moyen de placement régulier pour l'excédent des récoltes, garantir contre la disette dans les années calamiteuses. Du reste, l'expé-

rience avait été, en tous points, favorable à la liberté ; et « les protectionnistes avaient eu tort de dire que, si l'Echelle mobile cesse de régler l'entrée du blé, la culture sera abandonnée, les terres resteront en friche, les salaires seront abaissés et la subsistance du pays, alimentée par une importation immense, sera livrée aux hasards des vents et des tempêtes. Aucune de ces prévisions ne s'est réalisée (1). » Et si, par suite de l'excédent de production, une baisse s'est fait sentir sur les marchés, c'est parce que l'exportation, faite par un petit nombre de producteurs, n'a pas débarrassé la France du trop plein qui a avili les cours.

Si le régime de la liberté produisit d'aussi bons résultats, il faut remarquer que ce fut surtout grâce aux circonstances. En 1861, et dans les mauvaises années qui suivirent, des importations considérables permirent à la France d'éviter la disette, tout en ne subissant pas les prix de famine ; et à la suite de bonnes récoltes, les producteurs français purent exporter le surcroît de production de blé qui, s'il n'avait pu sortir du territoire, aurait été la cause de l'avalissement des cours.

Il ne faudrait cependant pas croire que ce régime de liberté put être la solution de la crise actuelle qui sévit sur l'agriculture. Nous verrons plus loin que la situation s'est bien modifiée. Le « spectre

(1) M. Wolousky, Séances de la Société impériale d'agriculture des 14 et 21 Février 1866.

américain » a fait son apparition en Europe, les autres pays ont établi des droits protecteurs, et la France est obligée de les imiter si elle ne veut pas voir ses marchés et ses ports regorger de blés et de farine d'Amérique, vendus à des prix tels, que toute concurrence est impossible.

CHAPITRE III

RETOUR AU RÉGIME PROTECTIONNISTE

La liberté commerciale, œuvre du second Empire, devait s'éteindre avec lui. Dès son arrivée au pouvoir, M. Thiers commença la lutte contre les partisans de cette liberté et devint le défenseur de la protection. « Il a fait son éducation économique il y a 50 ans, écrit M. de Molinari (1), dans un temps où le marché intérieur avait une importance tout-à-fait prépondérante, où il était fort peu question de bateaux à vapeur ; où il n'était pas question du tout de chemins de fer. » Il proposa tout d'abord de frapper d'un impôt les matières premières. Cet impôt devait, disait-il, rapporter 165 millions au Trésor. Déposé en 1871, le projet fut discuté l'année suivante ; et l'Assemblée nationale décida « qu'une commission de quinze membres examinerait les tarifs proposés et les questions soulevées par cet impôt, auquel elle n'aura recours qu'en cas d'impossibilité d'aligner autrement le budget (2). » La loi fut votée le 26 Juillet 1872. En ce qui concerne le blé, elle le taxait d'un droit de 0 fr. 25 et les farines de 0 fr. 50.

(1) La Nouvelle campagne des protectionnistes, *Journal des Economistes* 1872, tome V.

(2) Séance du 19 Janvier, *Journal officiel* du 20 Janvier 1872.

Sa durée fut du reste très éphémère : le 29 Juillet 1873 elle était abrogée. Cette loi ne remplissait pas le but qu'on voulait atteindre ; il fallait élever les droits. Telle était l'opinion des protectionnistes.

Il nous faut mentionner ici la dénonciation des traités de commerce de 1861 ; ce fut l'œuvre de M. Thiers. Ces traités ne s'appliquaient ni au blé ni à la farine. Le traité de Francfort seul pouvait s'y appliquer grâce à la clause de la nation la plus favorisée.

Quelles sont les causes ayant amené ce retour à la politique protectionniste, et comment se fait-il que le gouvernement d'une république démocratique ait pu laisser se convaincre de la nécessité d'élever le prix du pain ?

SECTION I

Causes de la Réaction protectionniste

Après les événements de 1870, il y eut dans presque toute l'Europe une réaction du système protecteur. Cette réaction fut le résultat d'un certain nombre de causes : les unes sont politiques ; les autres sont économiques, sociales ou simplement naturelles.

Au moment même où la France, suivant l'exemple de l'Angleterre, renonçait au système protectionniste pour adopter, en partie du moins,

celui de la liberté des échanges, deux évènements politiques préparaient les éléments d'une réaction future.

Le premier de ces évènements fut la guerre de Sécession en 1861 et les guerres entreprises par l'Empire avant 1870. La guerre de Sécession éclatait précisément l'année de la signature du traité de commerce entre la France et l'Angleterre. Pour couvrir les dépenses supplémentaires de cette guerre, le gouvernement français augmenta tout d'abord les impôts indirects et, nous le verrons, les excès des impôts indirects conduisent fatalement à la politique protectionniste.

Le second évènement est la guerre de 1870. Nos désastres avaient fortement amoindri la fortune nationale. Il fallait à tout prix se procurer de l'argent ; la France dut augmenter ses impôts indirects de 721 millions. Une grande partie de cette somme fut demandée aux taxes douanières (1). Et ce seul fait suffit à créer un mouvement protectionniste accentué. D'autre part, par suite de l'augmentation des impôts indirects, l'industrie française ne pouvait plus lutter avec l'étranger, le prix de revient de ses produits augmentant. Cette situation fut aussi aggravée par la présence au pouvoir de M. Thiers qui ne comprenait pas qu'on fut libre-échangiste.

(1) Les taxes à l'importation, l'impôt sur le tabac et les postes produisirent une recette de 610 millions au budget de 1877. — (Cauwès, Economie politique, tome 2, page 567, 2^e édition.)

L'Allemagne, elle aussi, malgré l'indemnité de 5 milliards versée par la France, voyait ses besoins augmenter. Il lui fallait se constituer, faire face aux armements et autres dépenses qu'exigeait sa nouvelle situation. Et M. de Bismark se fit le défenseur de la protection ; il en fit le pivot de sa politique intérieure. Il fallait, pour lui, empêcher l'invasion des produits de l'Angleterre et de la France, et donner ainsi un nouvel essor à l'industrie nationale. Et c'est ainsi que les événements politiques, modifiant la situation financière des Etats, influent sur leur système économique.

Le 7 Avril 1875, le gouvernement français adressait une circulaire aux Chambres de commerce et aux Sociétés d'agriculture, pour connaître leur avis sur toutes les questions que soulevait la préparation du nouveau tarif de douanes. Parallèlement à cette enquête, une commission, nommée au scrutin de liste par le Sénat, fut chargée de constater les causes auxquelles pouvaient être attribuées les souffrances du commerce et de l'industrie. Les agriculteurs demandaient le relèvement des droits, non pas comme une faveur, mais au nom de ce grand principe de civilisation moderne, qui est l'égalité devant l'impôt, et qui ne permet pas de faire peser sur eux des taxes qui ne sont pas supportées par l'étranger. Celui-ci, payant moins d'impôts que le Français, peut vendre ses produits sur les marchés français à un prix moins élevé que les produits nationaux, et ce prix est encore rémunérateur pour

lui. Les récoltes de 1878 et de 1879 furent mauvaises, les suivantes furent très abondantes. Conséquence : les prix ont baissé partout ; les profits ont diminué pour les producteurs, et la concurrence étrangère vint encore leur causer un plus grand préjudice. Par contre, la condition des consommateurs ne cessait de s'améliorer.

Les agriculteurs demandaient l'application de nouveaux tarifs douaniers aux céréales : l'impôt ad valorem frappant de 100/0 l'entrée des céréales en France. Si on regarde les chiffres insérés au *Journal officiel* du 4 Février 1880, le prix de revient de l'hectolitre de blé est de 24 fr. 18 pour un rendement de 15 hectolitres à l'hectare, et de 19 fr. 78 pour un rendement de 20 hectolitres. Or les Américains, produisant le blé 10 ou 12 fr. meilleur marché qu'en France, n'ont pas à supporter une dépense supérieure à 5 fr. pour le transport. La lutte était donc impossible : tel était l'avis des producteurs qui demandaient des droits protecteurs, et surtout des droits compensateurs, c'est-à-dire des taxes frappant l'entrée en France des marchandises étrangères et équivalentes aux surtaxes d'impôts qui pèsent sur l'industrie nationale. Comment l'agriculture pouvait-elle lutter avec la concurrence américaine qui pouvait livrer en France des blés à 14 fr. l'hectolitre et y trouver encore un profit ? Même les libres-échangistes les plus intransigeants ne contestaient pas les souffrances de l'Agriculture. Mais le remède efficace

consistait-il dans l'application de tarifs protecteurs ?

Un fait frappe tout d'abord celui qui étudie la situation critique de l'agriculture à cette époque : les rendements sont plus élevés qu'auparavant. La moyenne de production, pour la période 1881-1884, est de 15 hectolitres 67 à l'hectare. Les surfaces ensemencées n'ont jamais été si étendues, seule la rente foncière baisse dans de très grandes proportions. Et M. Léon Say, dans un remarquable discours prononcé au Sénat, le 24 Mars 1885, donne la preuve de cette diminution des revenus fonciers. D'après lui, le prix moyen de l'hectare, de 500 fr. lors de la Révolution, est monté jusqu'à 2000 fr. en 1874. La progression ascendante de la valeur de la terre a été constante jusqu'à cette date. Depuis, progression descendante. C'est là une conséquence des progrès faits dans les voies de communication, de la transformation économique des différents marchés en un seul, de l'unification des prix. Par l'effet d'une plus grande concurrence, les revenus ont baissé et les propriétaires fonciers, croyant avoir trouvé le remède à cet état de choses, s'adressaient à l'Etat et lui demandaient d'élever une barrière infranchissable et de supprimer ainsi la concurrence étrangère, cause de tout le mal.

Ce mal était la résultante de l'élévation du prix de revient. Ce prix de revient est déterminé par le prix de la terre, le prix de la main-d'œuvre, de l'engrais et le rendement. C'est, d'après M. Gran-

deau, « le quotient de la dépense par le produit. » La conséquence de cette définition est que le prix de revient est d'autant moins élevé, que le rendement sera plus considérable. Augmenter sensiblement le rendement : là est toute la solution de la question.

Cette augmentation dépend de la fumure, du choix des semences et des procédés de culture. Des essais furent faits en 1884 (1) et donnèrent les résultats suivants : dans une terre de même nature, préparée d'une manière identique, 13 variétés de blé furent plantées. Le rendement a varié en quintaux métriques, de 14q. 73 à 29q. 70 et en hectolitres de 18 h. 41 à 37 h. 43. Si on suppose que la dépense à l'hectare (prix moyen) est de 400 fr., et si on prend pour base des estimations le prix de 20 fr. 50 par quintal de blé et de 47 fr. par 1000 kilogrammes de paille, on a un produit de 421 fr. 29 pour la première espèce de blé et de 849 fr. 49 pour la 13^e, soit un écart de 428 fr. 20; ce qui représente un prix de revient de 5 fr. 36 dans un cas, et de 19 fr. 05 dans l'autre.

En présence de pareils résultats, il semble que la question douanière, au point de vue de l'agriculture, doit être une question de second ordre. Si l'agriculture se plaignait de la concurrence de l'étranger; au lieu de demander l'application de droits protecteurs, elle aurait dû plutôt prendre

(1) M. Grandeau, La Crise agricole.

exemple sur ses rivales et appliquer les nouvelles méthodes de culture.

Ces nouveaux procédés, connus sous le nom de culture intensive, étaient malheureusement peu connus en 1880 ; les agriculteurs, sauf de trop rares exceptions, n'en comprenaient pas encore les excellents résultats pratiques, et, vendant leur blé trop bon marché ils demandaient de supprimer la concurrence étrangère au moyen de droits de douane. Mais, il ne faut pas croire qu'un droit de 5 fr., par exemple, frappant chaque quintal de blé étranger à son entrée en France, tel que le demandait le producteur, allait avoir pour conséquence immédiate une hausse de 5 fr. sur le prix moyen du blé indigène. Si la récolte est suffisante, qu'il y ait ou non un droit à l'entrée, on n'importera pas de blé et par conséquent la taxe douanière n'aura aucune influence sur les prix. Les droits d'entrée sur les blés étrangers ne font hausser le prix moyen sur les marchés français que dans la proportion où ces blés étrangers concourent avec les blés nationaux à satisfaire aux besoins de la consommation. Prenons un exemple : le droit d'entrée étant de 4 fr. par quintal ; si on importe $\frac{1}{10}$ de la consommation, le prix moyen ne sera haussé que de $\frac{1}{10}$ de 4 fr. c'est-à-dire de 0 fr. 40 ; lorsque la récolte est très mauvaise et tout-à-fait insuffisante, le droit aura donc beaucoup plus d'effet sur le prix du blé. Conséquence immédiate : le prix du pain augmentera dans des

proportions inquiétantes, et il faudra que le pouvoir exécutif supprime temporairement l'application du droit (1). Les partisans de la protection n'avaient pas compris ces effets des taxes. En même temps que l'agriculture l'industrie de la meunerie demandait aussi qu'un tarif protecteur de la meunerie succédât à la liberté des échanges. Au mois de Février 1881, une pétition fut adressée au Sénat par la meunerie française. Les pétitionnaires acceptaient en principe la libre introduction du blé étranger avec un droit de 0 fr. 60 par 100 kilogrammes, mais ils trouvaient insuffisant le droit proposé de 1 fr. 40 par 100 kilog. sur les farines, qui, d'après eux, permettait au meunier américain d'importer de la farine en France avec un bénéfice de 6 à 7 0/0.

Ils demandaient donc pour la farine une protection équivalente à celle qui existait pour le blé, et ils terminaient ainsi leur pétition après avoir donné les chiffres suivants constatant l'importation chaque jour croissante : Les expéditions d'Amérique se sont élevées à 1.504.979 barils (2) en 1877 ; à 2.792.236 en 1878 et à 4.230.242 barils en 1879. La meunerie française fabrique annuellement pour deux milliards 500 millions de francs de farine ; elle est l'unique débouché de

(1) Les faits confirment cette théorie. Voir plus loin le décret du 4 Mai 1898, page 85.

(2) Le baril contient 88 kilogrammes 1/2 de farine.

cent millions d'hectolitres de blé, qui représentent le chiffre moyen de la récolte ; il faut donc défendre des intérêts nationaux ayant une telle importance.

La crise de l'agriculture d'une part, et les plaintes des agriculteurs et du commerce d'autre part, furent les principales causes du retour au régime protectionniste.

A ces causes venait s'en ajouter encore une autre purement sociale qui était la résultante des efforts faits à cette époque par le parti socialiste. L'ouvrier n'est pas du tout « international », bien au contraire, il a cessé d'être cosmopolite du jour où il a vu l'ouvrier étranger travailler à ses côtés, et souvent le remplacer. Il veut que l'Etat le protège, et améliore sa situation, or protégé par l'Etat ou protégé par la douane c'est la même chose. Pour lui la concurrence a pour effet la baisse des salaires, il demande donc à l'Etat, par l'organe si puissant de ses syndicats, de protéger l'industrie de la menuiserie et la production nationale.

Il y a une dernière cause de cette réaction protectionniste, et ce fut l'une des plus efficaces : c'est la mise en culture d'une quantité presque illimitée de terres nouvelles ; c'est l'apparition sur les marchés de quantités considérables et insoupçonnées de blé. Et ce phénomène n'est que la conséquence d'événements antérieurs : de la vaste entreprise de colonisation qui absorbe depuis si longtemps tous les peuples européens. Des millions d'hom-

mes ont émigré dans des pays neufs ; les uns ont cultivé la terre, d'autres ont créé des usines, d'autres enfin ont cherché à découvrir les richesses enfouies dans le sol. Ils ont apporté aux habitants de ces pays les procédés employés par la vieille Europe ; les résultats ne se sont point fait attendre et bientôt ils ont envoyé leurs produits sur tous les marchés européens.

Cet accroissement de production des objets de consommation : du blé, de la viande, du coton, etc. a constitué un développement notable de richesses, cela est évident, mais a produit deux effets inévitables : la baisse de valeur des produits et par conséquent la diminution des bénéfices du producteur.

Tel est l'effet de l'apparition du spectre américain ! C'est, pour ainsi dire, une révolution économique ; et les états d'Europe, effrayés de cette situation, ont cru qu'une muraille, élevée sur leurs frontières, arrêterait cette invasion de produits étrangers.

Le phénomène suivant s'est produit : la terre a perdu de sa valeur en France, parce qu'elle en a pris beaucoup ailleurs. La crise dont on se plaignait était donc beaucoup moins la crise de l'agriculture que la crise de la propriété foncière. Et la conclusion était aussi facile à trouver que le remède aux maux dont on se plaignait : le salut de l'agriculture était entre les mains des agriculteurs eux-mêmes. De grands progrès avaient déjà été

faits (1) ; il fallait vulgariser les nouveaux procédés de culture, augmenter les rendements ; l'écart entre la production et la consommation n'était plus très considérable ; et, en augmentant le rendement dans des proportions plus grandes, en faisant partout de la culture intensive, l'agriculture devait se trouver dans une situation moins critique.

Telle était du reste l'opinion d'un grand nombre d'économistes, partisans de la liberté, et M. Lecouteux, dans son cours professé à l'Institut national agronomique, montrait clairement les avantages du régime de liberté sur l'Echelle mobile, tant pour le producteur que pour le consommateur : « Les deux systèmes, dit-il (2), celui de l'Echelle mobile et celui de la liberté, ont agi chacun sur notre marché ; voyons leur influence sur le prix du blé pendant les deux périodes de 20 ans chacune où ils ont fonctionné ; savoir : l'Echelle mobile dans ses dernières années, de 1841 à 1860 ; et la liberté dans ses premières années, de 1861 à 1880.

(1) Statistique du rendement à l'hectare en hectolitres :

PÉRIODE	RENDEMENT MOYEN PAR HECTARE
1820-1829	11.80
1830-1839	12.36
1840-1849	13.66
1850-1859	13.95
1860-1869	14.36
1871-1880	14.46
1881-1884	15.67

(2) Lecouteux, Le Blé, pages 386 et 387.

Prix moyens annuels de l'hectolitre de froment en France

Régime de l'Echelle mobile.		Régime de la liberté.	
1841	18 ^f 54	1861	24 ^f 55
1842	19.55	1862	23.24
1843	20.46	1863	19.78
1844	19.75	1864	17.58
1845	19.75	1865	16.41
1846	24.05	1866	19.61
1847	29.01	1867	26.19
1848	16.05	1868	26.64
1849	15.39	1869	20.32
1850	14.32	1870	20.56
1851	14.48	1871	25.65
1852	17.23	1872	23.15
1853	22.39	1873	25.62
1854	28.82	1874	25.11
1855	29.32	1875	19.32
1856	30.75	1876	20.59
1857	24.37	1877	23.42
1858	16.75	1878	23.08
1859	16.74	1879	21.92
1860	20.24	1880	22.90
Prix moyen	20 ^f 89	Prix moyen	22 ^f 28

Il résulte mathématiquement, en ce qui concerne les prix de vente, qu'au profit de l'agriculture le prix moyen et le prix minimum ont augmenté sous le régime des vingt premières années de la liberté commerciale comparée au régime des vingt dernières années de l'Echelle mobile. Il résulte d'autre part qu'au profit de la consommation, fortement intéressée à ne payer jamais le blé trop cher, le prix maximum a, au contraire, diminué sous le régime libéral, comparé au régime de protection

d'autrefois . . . Le prix régulier, le prix des subsistances sans écarts excessifs, cet objectif vraiment poursuivi par l'Echelle mobile, s'est donc réalisé par la liberté. »

SECTION II

Lois du 7 Mai 1881 et du 28 Mars 1835

§ I. — *Loi du 7 Mai 1881*

Un projet de loi, ayant pour objet de modifier le tarif général des douanes, avait été déposé sur le bureau de la Chambre, le 21 Janvier 1878. Il fut d'abord rectifié en 1879 et discuté en Janvier 1880. Il est à remarquer combien les lenteurs parlementaires peuvent avoir de déplorables conséquences ; et il est difficile de comprendre comment une loi, toute de circonstances, exige plus de deux ans d'études avant d'être votée. La tâche du législateur était lourde, il est vrai, il lui fallait refondre tout le tarif des douanes. La Chambre adopta tout d'abord une proposition divisant le tarif des douanes en quatre lois différentes, comprenant chacune l'une des grandes subdivisions de ce tarif, de manière à pouvoir les envoyer séparément au Sénat qui pourrait ainsi discuter la partie dont il serait saisi pendant que la Chambre élaborerait les autres.

Cette proposition fut acceptée, elle présentait de graves inconvénients : il fallut voter les droits sur les produits fabriqués en même temps que ceux

sur les produits bruts pour les taxer proportionnellement.

La discussion à propos des denrées alimentaires vint le 16 Mars 1880 (1). La commission proposait le droit de 0 fr. 60 par quintal de blé, et 1 fr. 20 par quintal de farine. C'était le maintien pur et simple de la législation impériale. Et le rapporteur expliqua, que, si on vote le droit de 3 ou de 4 fr. par exemple, cela peut produire une augmentation de dépenses de 40 à 50 fr. par an, par famille d'ouvriers.

Cette loi fut votée en 1881, malgré les efforts des protectionnistes. Elle ne contenait aucune innovation à propos des céréales. La situation créée par elle ne devait pas avoir un bien long avenir : les agriculteurs se prétendaient lésés et demandaient une protection efficace qui seule, d'après eux, devait relever les prix.

L'opinion publique commençait à s'intéresser à la question. Une ligue contre le renchérissement du pain s'était fondée, et avait pour chef M. Léon Say. Les journaux économiques commencèrent une campagne assez vive, et la lutte, ouverte entre libres-échangistes et protectionnistes, devait bientôt se terminer à l'avantage de ces derniers. La présidence du Conseil était occupée en 1885 par M. Méline, un des défenseurs de la protection.

(1) Pour les discussions parlementaires voir : *Journal Officiel*. Débats parlementaires de Mars 1880, page 3123.

Il expliqua aux Chambres les raisons pour lesquelles le gouvernement demandait une taxe sur le blé. Ce n'est pas une question de principe. Pour lui, le libre-échange et la protection ne sont que des procédés économiques, qui peuvent être employés selon les circonstances. Il faut venir en aide à la production.

L'Amérique, la Russie, l'Espagne, l'Allemagne et l'Autriche sont devenues des pays protectionnistes. La France doit suivre l'exemple donné par toutes ces puissances. Et M. Méline ajoute : « Je concède volontiers que la doctrine du libre-échange pur est plus conforme aux règles de la logique économique, puisqu'elle tend à répartir la protection suivant les aptitudes, les supériorités de chacun. Le libre-échange n'est possible et applicable qu'à deux conditions : d'abord que la nation, qui en fait son système économique, jouisse d'une supériorité incontestée et incontestable pour ses principales branches de production et que ses produits suffisent à la faire vivre ». (1) Pour lui, il faut encourager le développement de la culture du blé ; il faut établir un droit qui relèvera les cours et procurera en outre au Trésor des recettes utiles.

• La crise ne cessera pas instantanément, grâce aux nouveaux tarifs, cela est évident. M. Méline voit la solution du problème dans les progrès que l'agri-

(1) Chambre des députés, 10 Février 1885, *Journal officiel* du 11.

culture doit encore accomplir. Il faut qu'elle améliore ses méthodes, ses procédés, qu'elle devienne scientifique ; il faut qu'elle ait des capitaux à sa disposition : il esquissait ainsi la question du crédit agricole.

Et il termine son éloquent discours par ces mots : « Il ne faudra pas moins que les efforts du pays tout entier pour sauver notre agriculture. Votez cette loi ; si ce n'est pas un remède, ce sera au moins un cordial destiné à la ranimer. J'espère que vous ne lui refuserez pas cette satisfaction : c'est le sort de la France elle-même dont elle fait la grandeur et la force. » (1)

Une opposition assez sérieuse se manifesta, de nombreux amendements furent proposés tendant à élever, les uns le droit sur l'alcool, les autres à créer l'impôt sur tous les revenus mobiliers. D'autres, trouvant que le droit de 3 fr. demandé par le gouvernement n'était pas suffisant, réclamaient une taxe de 5 fr. ; d'autres allaient jusqu'à 9 fr.

Enfin, le 6 Mars 1885, la Chambre vota l'ensemble de la proposition du gouvernement par 204 voix contre 150.

Tels sont les débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi nouvelle qui révolutionnait tout notre système économique.

(1) *Journal Officiel*, Débats parlementaires de 1885, page 185.

§ III. — *Loi du 28 Mars 1885*

Le régime des douanes concernant les céréales était ainsi modifié :

Payeront, à leur entrée en France, un droit de 3 fr. par 100 kilogrammes le blé, froment, si ce sont des produits d'origine européenne, ou importés directement d'un pays hors d'Europe, et de 3 fr.50 par 100 kilog. si ce sont des produits d'origine extra-européenne importés des entrepôts d'Europe. Pour l'importation des farines, les droits sont de 6 fr. dans le 1^{er} cas, et de 6 fr. 50 dans le second (Article 1).

L'Article 2 s'applique au biscuit de mer, et l'article 3 contient des dispositions transitoires.

Ce régime douanier différait de l'Echelle mobile, en ce qu'il créait un droit fixe, perçu à l'entrée sur les blés étrangers, quel que soit le cours des blés français. On voulait ainsi supprimer l'importation, et faire vendre les blés indigènes à un prix rémunérateur. L'avenir, nous le verrons, devait déjouer les précautions prises par les promoteurs de la loi nouvelle, et bientôt ils furent obligés de chercher de nouveaux moyens pour sauver l'agriculture, si peu prospère depuis quelques années.

SECTION III

Législation de 1885 à 1899

§ I. — *La loi du 29 Mars 1887*

La loi de 1885 devait être un remède efficace contre la crise agricole : en réalité il n'en fut rien. Et, comme il arrive fatalement en pareil cas, le législateur, voyant qu'il n'a pas obtenu le résultat cherché par lui, modifia son œuvre. Une nouvelle proposition de loi fut déposée en Novembre 1885, demandant l'augmentation du droit qu'on trouvait insuffisant.

Quelle était donc la situation économique, résultant du nouveau régime douanier ?

Une des conséquences de l'application du droit de 3 fr. avait été tout d'abord une agitation assez considérable contre le renchérissement du pain. Des meetings furent organisés à Paris, à Lyon, et dans tous les centres ouvriers, pour protester contre cette taxe qui majorait le prix du pain. Les partisans de la protection soutenaient que les nouveaux tarifs ne faisaient aucun tort au consommateur. Et ils demandaient qu'un droit de 5 fr. fut voté, puisque celui de 3 fr. ne remplissait pas les conditions qu'on en attendait.

Les mesures de 1885 avaient été absolument inefficaces : les prix baissaient toujours, la valeur du sol suivait ce mouvement de baisse et la crise

s'étendait au commerce et à l'industrie. La situation était donc très critique.

Une loi nouvelle fut votée pour apporter enfin le remède tant souhaité.

Quelles étaient les modifications apportées à la législation antérieure ?

Par l'article 1^{er}, le tableau A du tarif général des douanes, établi par les lois de 1881 et de 1885, était ainsi modifié : blé, droit d'entrée par 100 kilogrammes, 5 fr. ; farine, 8 fr.

Un droit nouveau de 8 fr. était établi sur les grains concassés, sur les farines et boulanges contenant plus de 10 0/0 de farine. Ces divers produits entraient autrefois en franchise sous le nom de son ; mais on reconnut bientôt que, n'étant autre chose que du blé et un mélange de farine et de son, ces produits devaient être taxés non seulement comme blé mais comme farine. Enfin le droit sur l'avoine est porté de 1 fr. 50 à 3 fr.

L'article 1^{er} § 2 contient une disposition nouvelle (1). Ce § donne au pouvoir exécutif la faculté de suspendre, pendant l'absence des Chambres, en tout ou en partie les effets de la loi. Il fut l'objet

(1) Loi de 1887, article 1 § 2 : Dans des circonstances exceptionnelles et quand le prix de pain s'élèvera à un taux menaçant pour l'alimentation publique, le gouvernement pourra, en l'absence des Chambres, suspendre, en tout ou en partie, les effets de la présente loi, par un décret du Président de la République rendu en Conseil des ministres. Dans ce cas la mesure, prise par le gouvernement, devra être soumise à ratification aussitôt les Chambres réunies.

d'une violente discussion. C'était mettre une arme dangereuse entre les mains du pouvoir exécutif. Les auteurs de la loi soutenaient que cette disposition ne devait avoir d'autre effet que de leur permettre de manifester leur intention de sauvegarder, en toutes circonstances, l'intérêt du consommateur. Et ils prétendaient gêner la spéculation, car elle ne pouvait connaître le taux que le gouvernement considère comme dangereux. Enfin, d'après les auteurs de la loi, il était impossible avec cette disposition de voir le pain atteindre un prix dangereux pour l'alimentation publique.

M. Méline présenta quelques observations qu'il semble utile de noter ici, car c'est lui qui, en 1898, lorsqu'il était au pouvoir, eut le premier l'occasion d'appliquer cette nouvelle disposition. Il considère comme un danger « de remettre au pouvoir exécutif, quel qu'il soit, la faculté de suspendre, pour une cause déterminée, l'exécution d'une loi..... Nous estimons que cet amendement ne sera applicable qu'à deux conditions : il faudra d'abord que le prix du pain ait atteint un taux menaçant pour l'alimentation publique, que ce soit un véritable désastre pour nos récoltes, et que cette insuffisance de nos récoltes soit accompagnée de circonstances exceptionnelles. »

Une très vive opposition fut faite à cet amendement : et les raisons données par les adversaires de la proposition gouvernementale, étaient très justes : cet amendement est-il conforme aux prin-

cipes du droit public ? On veut donner un pouvoir nouveau au Chef de l'Etat en dehors de ceux qu'il tient de la Constitution. Un décret du président de la République, même rendu en conseil des ministres, ne peut arrêter l'exécution d'une loi.

Cette disposition constitue de plus un grave danger, est-il prudent de livrer le sort d'une loi à une fantaisie ministérielle ? Les conditions mises à l'exercice de ce droit ne sont pas déterminées d'une façon claire et précise, elles laissent la place à l'arbitraire le plus absolu. Pourquoi ne convoquerait-on pas spécialement les Chambres pour résoudre une question aussi grave que celle de l'alimentation nationale ?

§ II. — *Législation de 1887 à 1894*

Dans le but de protéger l'agriculture et l'industrie, la loi du 29 Mars 1887 a frappé, à leur entrée en France, les blés et farines d'origine étrangère, d'un droit de douane de 5 fr. et de 8 fr. par quintal.

La meunerie, grâce à ce nouveau tarif, était-elle plus protégée que l'agriculture ?

Le législateur, pour arriver au chiffre de 8 fr., a calculé le rendement moyen de 100 kilog. de blé au type de 70 0 0 ; ce qui fait 143 kilog de blé pour 100 kilog. de farine. Or, 143 kilog. de blé étranger payent à l'importation un droit de 7 fr.15. Et 100 kilog. de farine, leur équivalent, payent 8 fr.

Il y a donc une différence de 0 fr. 85 par quintal. C'est une protection spéciale en faveur de la meunerie.

Mais la plupart des farines qui sont importées en France sont des farines de luxe, des gruaux de Hongrie, par exemple, (1) qui sont blutées à un taux très faible d'extraction, 50 0/0 au maximum. A ce taux, 100 kilog. de farine, équivalant 200 kilog. de blé, devraient payer un droit d'importation de 10 fr., or, d'après la loi de 1887, ils ne payaient que 8 fr.

L'industrie de la meunerie n'était donc pas protégée suffisamment. Des protestations nombreuses s'élevèrent de la part de tous les intéressés, et, une loi modificative, mais essentiellement temporaire, promulguée le 10 Juillet 1891, rectifia cette disproportion.

Cette loi fut dictée par les circonstances : la récolte de 1890 avait été désastreuse et celle de 1891 s'annonçait dans de très mauvaises conditions : une grande partie des blés d'automne avaient été gelés et le printemps trop tardif de 1891 avait empêché la réussite des réensemencements.

Les cours des blés et des farines avaient subi une hausse progressive, et, en Avril 1891, le blé était coté 32 fr. le quintal et la farine 68 fr. les

(1) Il est importé par an en France une moyenne de 100 mille quintaux de gruaux de Hongrie.

159 kilog. (1), ce qui porte le prix du pain à 1 fr.60 les 4 kilog.

Relativement à ceux des dernières années, ces prix étaient fort élevés : de 1884 à 1890, le prix de la farine avait oscillé entre 49 et 57 fr. les 159 kil. Il fallait donc, pour suffire aux demandes de la consommation, importer non plus 11 millions de quintaux, comme en 1888, mais au moins 30 millions. Le droit de 5 fr. devenait dangereux, car les prix allaient encore être élevés. Il fallut donc l'abaisser. M. Viger proposa aux Chambres un droit de 2 fr. 50. La perception s'exécutant sur une quantité au moins double de celle qui avait subi la taxe les années précédentes, l'équilibre du budget ne serait pas atteint et les approvisionnements pourraient se faire avec plus de facilité.

La loi fut votée : par son article 1^{er}, elle décidait que, du 10 Juillet 1891 jusqu'au 1^{er} Juin 1892, les droits d'entrée sur le blé et sur la farine seraient réduits à 3 fr. et à 6 fr. par quintal de blé ou de farine. A l'expiration de ce temps les anciens droits de 5 fr. et de 8 fr. seraient perçus de nouveau (Art. 2.).

Cette loi du 2 Juillet 1891 remettait en vigueur le régime de 1885. En abaissant à 3 fr. le droit sur le blé, elle maintenait sur la farine celui de 6 fr.

(1) Les sacs de farine vendus sur le marché de Paris, au lieu de contenir 100 kilog. de farine comme cela se fait dans le reste de la France, doivent contenir 159 kilog. On leur donne le nom de « gros sacs ».

C'était adopter le principe de la proportionnalité proposé par M. Viger. D'après ce principe, les droits sur les importations de farine doivent être toujours doubles des droits frappant l'entrée des blés.

Avec le droit de 5 fr. et de 8 fr., les Américains avaient tout intérêt à expédier en France de la farine au lieu de blé, au grand préjudice des agriculteurs et des industriels.

Quelles sont les conséquences de l'importation de farine en place de blé ? 1^o Avilissement du prix du blé en France au plus grand détriment de l'agriculture ; 2^o Diminution du travail dans les moulins.

Les Américains ont tout avantage à envoyer en France de la farine au lieu de blé. Les frais de transport, de douane, de quai, etc, grevant l'importation en France d'un quintal de farine américaine sont de 8 fr.50 en moyenne ; ceux de deux cents kilogrammes de blé, son équivalent, s'élèvent à 12 fr.50. Il y a donc un écart de 4 fr. résultant exclusivement de la différence dans les frais. Et encore, l'industrie meunière en Amérique travaille dans de bien meilleures conditions économiques : les impôts qu'elle supporte sont bien moins élevés.

Le développement excessif de l'importation des farines a commencé en Angleterre dans les mêmes conditions ou elle se présentait en France. En 1877, il y avait 10.450 moulins dans le Royaume-

Uni ; en 1887, il n'y en avait plus que 8.854 ; et pendant cette période de 10 ans, les importations annuelles de farine d'Amérique ont augmenté de plus de 6 millions de quintaux. De leur côté, les meuniers américains, entraînés par l'expansion que ne cesse de prendre leur commerce d'exportation, avaient formé une ligue dont le but ne laissait aucun doute sur leurs intentions :

Ils cherchaient à augmenter encore leurs exportations, et ils unissaient leurs efforts pour obtenir des réductions dans le transport des marchandises et pour perfectionner leur outillage.

Il nous a semblé utile de donner la progression des envois de farine du Nouveau-Monde pendant ces dernières années :

L'Amérique a exporté :

	Barils de farines (1)
En 1870-71	3,653,841
1873-74	4,094,094
1878-79	5,629,714
1880-81	7,945,786
1882-83	9,205,664
1884-85	10,648,145
1887-88	11,963,374
1889-90	12,231,711

La situation économique n'était plus la même qu'en 1860 ; et d'après ces chiffres, on comprend facilement qu'il était de toute nécessité pour le

(1) Le baril pesant 88 kilogrammes.

gouvernement, d'enrayer une telle concurrence en accordant à l'agriculture et à l'industrie, la protection qu'elles demandaient, cette protection était devenue indispensable. Dans sa séance du 29 Octobre 1891, l'Association nationale de la Meunerie française décidait qu'il y avait lieu de demander, aux pouvoirs publics :

1° Le maintien sur la farine, dans le nouveau tarif des douanes, du droit double de celui du blé, d'après le principe consacré par la loi du 10 Juillet 1891.

2° L'établissement, sur la farine, d'un droit fixe supplémentaire de 4 fr. par 100 kilogrammes, pour ramener l'égalité des charges entre les industriels français et ceux étrangers. »

Le projet nouveau avait ceci d'original qu'il créait un tarif général et un tarif minimum : « Le tarif minimum pourrait être appliqué aux marchandises originaires des pays qui feraient bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs. » Beaucoup de marchandises, et parmi elles les céréales, furent considérées comme ne pouvant pas jouir du tarif minimum.

Avant le vote de la loi on adopta une disposition transitoire ainsi conçue : jusqu'au 1^{er} Juin 1892, les dispositions de la loi du 2 Juillet 1891 sont maintenues excepté pour les droits sur les farines qui seront ainsi fixés à dater du 1^{er} Février 1892 : farines au taux d'extraction de 70 0/0 et au-dessus : les 100 kilog. 6 fr. ; au taux d'extraction compris

entre 70 et 60 0/0, 7 fr. 20 ; et au taux de 60 0/0 et au-dessous 8 fr. 40.

D'après le tarif général, le blé payait un droit d'entrée de 5 fr. par 100 kilog. la farine 8 fr. au taux de 70 0/0, 10 fr. entre 70 et 60 0/0, 12 fr. au-dessous de 60 0/0.

§ III. — *Législation actuelle*

I. — *La Loi du 28 Février 1894*

Le droit de 5 fr. était perçu depuis plus d'un an sur chaque quintal de blé entrant en France, et cependant le prix de cette denrée était bien inférieur à son cours normal. Quand le prix de revient est de 20 fr. en moyenne, le prix de vente oscillait entre 15 et 16 fr.

Etait-ce donc là le résultat de la taxe nouvelle ? La baisse s'accroissant toujours, l'agriculture était dans une situation désastreuse. Un certain nombre de députés déposèrent un projet de loi « demandant à la Chambre de venir en aide aux agriculteurs en élevant le droit de douane sur le blé étranger de 5 fr. à 8 fr. »

De son côté, le gouvernement s'émut de cet état de choses ; et, craignant de voir l'agriculteur abandonner la culture du blé pour d'autres plus rémunératrices, déposa un projet de loi le 30 Janvier 1894. Il proposait aux Chambres de voter un droit fixe de 7 fr. par 100 kilos de blé et de

11 fr. 13 et de 15 fr. par 100 kilos de farine, suivant le taux d'extraction.

De tous les points du territoire des réclamations s'élevaient : les associations agricoles, les conseils généraux, s'intéressaient à cette question et demandaient une solution rapide. La société des agriculteurs de France proposait une Echelle décroissante de droits, suivant les oscillations du prix du blé indigène, de 20 à 30 fr. La société centrale d'agriculture de Nancy demandait un droit fixe de 10 fr.

Ces divers projets de loi furent renvoyés à la Commission des douanes qui eut ainsi à examiner trois propositions diverses : 1° un droit variable et inversement proportionnel au cours du blé : si le blé vaut 30 fr. en France, pas de droit, franchise d'entrée. A 29 fr. droit de 1 fr. et ainsi de suite jusqu'à 20 fr., droit de 10 fr. ; 2° un droit fixe de 8 fr., projet admis par le gouvernement ; création pour les farines au taux d'extraction de 70 à 60 0/0 d'un droit de 13 fr. ; pour celles au taux de 60 0/0 et au-dessous, d'un droit de 15 fr. ; 3° enfin un droit fixe lorsque le cours du blé serait de 25 fr., et une échelle descendante lorsque ce cours serait dépassé.

Le rapport élaboré par cette Commission constata tout d'abord que pendant la période décennale de 1873 à 1882, alors que le droit d'entrée était de 0 fr. 60, le cours du blé ne descendit qu'une fois au dessous de 25 fr. le quintal. Il a été, en 1875, de

23 fr. 93 et a oscillé pendant les 9 autres années entre 26 fr. 71, prix de 1876, et 33 fr. 48, prix de 1873.

Pendant la période suivante : de 1883 à 1892, lorsque le droit, à partir de 1885, a été alternativement de 3 et de 5 fr., le prix du blé n'a dépassé qu'une seule fois le chiffre de 25 fr. le quintal : il a été de 27 fr. 21 en 1891. Pendant les 9 autres années, il a varié entre 21 fr. 75, prix de 1885, et 24 fr. 98 prix de 1890.

Après de longs débats, la Chambre vota, avec de légères modifications, le projet du gouvernement. La loi fut promulguée le 27 Février.

Par son article 1^{er}, le tableau A du tarif général des douanes est ainsi modifié : grains 7 fr. les 100 kilos. Farines au taux d'extraction de 70 0/0 et au-dessus : 11 fr.; entre 70 et 60 0/0, 13 fr. 50; 60 0/0 et au-dessous, 16 fr.

L'article 2 exprime la même idée que l'article 2 de la loi de 1887. Il autorise le gouvernement, pendant l'absence des Chambres, et dans des circonstances exceptionnelles, à suspendre en tout ou en partie les effets de la loi par un décret du président de la République.

Telle est la loi de 1894 qui est encore en vigueur aujourd'hui. Nous vivons donc sous un régime protectionniste. Est-il favorable à l'agriculture, les cours du blé ont-ils été relevés ? C'est ce qui nous reste à examiner.

La discussion de cette nouvelle loi fut très longue, et des importations considérables furent faites avant l'application du nouveau tarif. Conséquence : avilissement des cours du blé.

A partir de 1894, une situation nouvelle provoque l'étonnement des économistes, quelle que soit l'école à laquelle ils appartiennent. L'écart entre le prix du blé français et le prix des blés étrangers augmente toujours. Il y a une différence de 6 à 7 fr. entre les cours. Le prix de nos blés est de 19 fr. à 19 fr. 50 alors que le blé étranger revient à 26 fr., droits compris, dans nos ports.

Les doléances de l'agriculture s'accroissaient encore. Par suite de la protection, les agriculteurs croyaient que le cours des blés allait remonter. Il n'en fut rien, le droit nouveau n'ayant aucun effet. Les causes de cette situation sont faciles à indiquer.

D'une part, la production nationale a pris un essor rapide ; depuis l'application raisonnée des nouvelles méthodes de culture, le rendement à l'hectare s'est amélioré, et d'autre part la consommation du pain a diminué.

Il faut bien se rendre compte de ce fait, qu'au fur et à mesure que les progrès de l'agriculture mettent à la disposition du consommateur un certain nombre d'autres moyens d'alimentation ; le pain qui était au premier rang parmi les éléments de l'alimentation, n'y joue plus qu'un rôle secon-

daire. Depuis que le travailleur consomme plus d'alcool, il mange moins de pain. De plus, l'élevage du bétail s'est développé dans notre pays et la viande de boucherie, a pris une importance considérable dans l'alimentation populaire.

Qu'en résulte-t-il ? c'est que le pain a diminué de quantité dans la nourriture du travailleur, et nous savons que c'est le travailleur, qui est le gros consommateur de pain.

L'offre du blé dépassait la demande, conséquence logique, dépréciation et avilissement des prix.

Il fallait donc exporter le trop plein de la fabrication. La nécessité de l'exportation était d'autant plus impérieuse que, malgré l'abondance des récoltes, l'importation de certains blés étrangers pour la fabrication des pâtes alimentaires, nous l'avons vu, garde toujours une certaine importance. Les pouvoirs publics, manifestant toujours à l'agriculture une bienveillance méritée, étudièrent alors les meilleurs moyens de faciliter l'exportation des produits du sol pour obtenir, dans des années de grande abondance, des prix rémunérateurs. Primes à l'exportation, suppression des zones, bons d'importation, tels sont les trois remèdes parmi lesquels il fallait choisir.

Cette période de protection a été caractérisée par l'effondrement des cours des blés et des farines,

auxquels a correspondu une baisse, non pas proportionnelle mais très sensible des prix du pain (1).

II. — *La loi du Cadenas, 19 Décembre 1897*

Constatant l'inefficacité des droits, le législateur chercha, par d'autres moyens, à enrayer la

(1) Voici d'après le Bulletin au Ministère de l'Agriculture, les prix comparés des blés, des farines et du pain de 1872 à 1895 :

	BLÉ		FARINE		PAIN DE 1 ^{re} QUALITÉ
	30 ^f 43 le quintal		45 ^f 39 le quintal		0 ^f 41 le kilog.
1872	30 ^f 43		45 ^f 39		0 ^f 41
1873	33.48		47.39		0.43
1874	31.81		45.58		0.43
1875	23.93		35.74		0.36
1876	26.71		37.35		0.37
1877	30.01		42.22		0.40
1878	29.96		42.67		0.41
1879	28.20		40.72		0.39
1880	29.96		42.66		0.41
1881	28.82		41.23		0.39
1882	27.69		40.34		0.39
1883	24.83		37.15		0.36
1884	23.10		33.98		0.34
1885	21.75		31.86		0.32
1886	22.84		32.65		0.32
1887	23.41		34.47		0.31
1888	24.79		35.33		0.34
1889	24. »»		35.41		0.35
1890	24.98		36.03		0.35
1891	27.12		38.69		0.37
1892	23.59		35.71		0.35
1893	21.38		31.70		0.33
1894	19.85		29.47		0.31
1895	18.62		28.71		0.30

baisse du prix du blé, si préjudiciable à l'agriculture.

On se demanda si cet abaissement continu des prix, n'était pas le résultat des manœuvres de la spéculation, c'est-à-dire la conséquence de stocks importants de marchandises, constitués pour le cas où les droits seraient encore élevés.

Un projet de loi, adopté par la Commission des douanes de la Chambre, fut soumis au vote du parlement. Il avait pour objet, de rendre provisoirement applicables par décret, les dispositions des projets de loi portant relèvement des droits de douane sur les céréales ou leurs dérivés : vins, bestiaux, ou viande de boucherie.

Cette nouvelle loi, appelée loi du cadenas, était pour les uns « un instrument de torture destiné à étrangler les industriels et commerçants sans leur laisser le temps de crier. »

Le cadenas n'était pas une invention du législateur de 1897 :

Bonaparte s'en servit comme arme de guerre contre les Anglais au moment du blocus continental. L'article 1^{er} de la loi du 29 Floréal an X était ainsi conçu « le gouvernement pourra provisoirement hausser ou baisser les taxes de douane, établir ou défendre les entrepôts, prohiber ou permettre l'importation ou l'exportation de toutes marchandises sous les peines de droit. »

Après l'Empire, on tint à donner au gouvernement de la Restauration les prérogatives que

s'était attribuées le 1^{er} Consul et on proposa à la Chambre des Députés la loi de 1814. Voulant donner au roi un témoignage de confiance, la Chambre vota l'article 34 de la loi de 1814. Le cadenas ne fut abrogé que par la loi du 15 Juin 1861 en ce qui concerne les graines et farines. Toutefois l'abrogation ne s'appliquait pas aux autres denrées visées par la loi de 1814 ; et, chose curieuse, au moment où triomphaient les doctrines libre-échangistes, le législateur de l'Empire, avait laissé cette arme entre les mains du gouvernement.

En 1897, cette idée du cadenas fut reprise par M. Viger, qui crut y voir le remède tant cherché, pour raffermir les cours des blés et farines. « Cette loi, dit M. Renault-Morlière, rapporteur ; porte un nom malheureux qui lui donne une apparence mystérieuse et menaçante, et dont on se sert comme d'un épouvantail, pour inquiéter l'opinion publique : elle s'appelle la loi du cadenas ; que signifie, dit-on, ce cadenas ? Quelle est cette nouvelle pièce de serrurerie protectionniste ? il s'agit d'une réforme très simple, destinée à défendre nos cultivateurs contre certaines spéculations internationales, qui paralysent l'effet salutaire des droits de douane établis en faveur de l'agriculture. » Ces droits ne peuvent être relevés que par un acte législatif, or la procédure parlementaire entraîne des lenteurs inévitables ; il s'écoule toujours un temps assez long entre le dépôt du projet et le vote

de la loi. Pendant que le législateur délibère, les spéculateurs profitent du délai, et si on relève le droit, l'effet de cette élévation est presque nul car des stocks considérables ont été amenés à l'ancien tarif. Et le rapporteur, après avoir ainsi justifié le projet nouveau, donne un exemple constatant que relever par une loi les droits de douane est une « duperie. » Pendant l'élaboration de la loi du 27 Février 1894, la spéculation importa plus de 6 millions de quintaux de blé, tandis que les importations n'avaient pas atteint un million pendant la période correspondante de la précédente année. Aussi le prix du blé, qui était de 20 fr. 60 au moment du vote de la loi du 27 Février, diminua-t-il peu à peu, et 6 mois après le vote de cette loi, il descendit à 18 fr. 50.

La loi fut votée le 19 Décembre 1897. Elle contenait les dispositions suivantes :

« Tout projet de loi, présenté par le gouvernement et tendant à un relèvement des droits de douane sur les céréales ou leurs dérivés, les vins, les bestiaux ou viandes fraîches de boucherie, sera suivi d'un décret dont une disposition spéciale ordonnera l'exécution immédiate.

Le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour que ce décret, dès le lendemain de la présentation du projet de loi, soit inséré au *Journal Officiel* et affiché avant l'ouverture des bureaux de douane.

Aussitôt après l'affichage et la publication, les

nouveaux droits seront applicables à titre provisoire » (Article 1^{er}) (1).

L'article 2 excepte les marchandises en cours de route.

L'article 3 est ainsi conçu : « Le supplément de taxe provisoirement perçu et consigné à la douane, ne sera définitivement acquis au Trésor public, qu'après le vote de la loi. Si le projet du gouvernement était retiré ou rejeté par les Chambres, ou adopté seulement en partie, la différence entre le droit perçu et celui qui serait légalement maintenu ou établi devra être remboursée aux déclarants ».

Cet article fait ressortir le caractère provisoire de la perception. La taxe supplémentaire est consignée à la douane et ne peut figurer en recette au budget de l'Etat, qu'après le vote de la loi définitive. Elle doit être remboursée si la loi n'est pas votée.

Après ce rapide exposé des dispositions de cette loi, il est facile d'en comprendre les dangers. Plus de sécurité pour les affaires, plus de lendemain possible. Cette loi inaugure, ne semble-t-il pas, le règne du bon plaisir.

Qui donc assumera la lourde charge des adjudications pour la fourniture à l'année, du pain pour l'armée, pour des établissements de bienfaisance ou d'éducation ? Comment prévoir ce que sera une campagne commerciale ?

(1) Voir le texte de la loi. *Journal Officiel* du 19 Décembre 1897.

Mais il est un reproche bien plus grave qu'on peut adresser à la loi : la douane ne peut connaître que les déclarants. Or, au cours de la discussion devant le Parlement, pendant le temps qui s'écoulera entre le dépôt du projet de loi et la discussion, ces déclarants auront vendu leurs marchandises à un certain nombre d'industriels et les auront naturellement majorées du montant de l'augmentation des droits. Un importateur, un déclarant, qui reçoit un navire de blé, ne le laisse pas un mois ou deux dans le port. Il le fait décharger de suite et cède sa marchandise à des acheteurs. Ces acheteurs, qui sont presque toujours des meuniers, en feront de la farine, et, si la loi du cadenas s'applique, majoreront leurs prix, en vendant leurs produits fabriqués au boulanger. Ce dernier, à son tour en fera du pain, qu'il débitera, en majorant son prix de vente, à sa clientèle. Supposons que le cadenas ne soit pas ratifié par les Chambres, en admettant que le déclarant rembourse aux meuniers la somme remboursée par la douane, que ceux-ci à leur tour la remboursent aux boulangers, comment peut-on admettre que ces derniers retrouvent les clients qui leur ont acheté du pain pendant la période de majoration. Il n'y a pas de remboursement possible.

Quelle sera aussi la situation du meunier de l'intérieur qui se sera approvisionné de blé national pendant cette période transitoire ? il aura payé son blé plus cher et vienne le rejet du projet d'élé-

vation des droits, il verra ses confrères approvisionnés de blés étrangers détaxés, travaillant par conséquent de la marchandise acquise dans de meilleures conditions.

Telle est cette loi du cadenas qui, suivant ses auteurs « ne devait gêner absolument que les marchés à livrer qui se font sur les céréales. Or, dit M. Renault-Morlière, j'ai beaucoup de sollicitude pour le commerce, mais le commerce des grains touche de si près à la spéculation que s'il y a un commerce auquel je ne veux pas sacrifier l'intérêt des producteurs, c'est celui-là. »

Or, qu'est-ce que le commerce et comment peut-on faire du commerce sans spéculation ? qu'il s'agisse de l'agriculteur ou du commerçant, par suite de l'incertitude qui plane sans cesse sur le prix de toutes choses ou sur leur placement, la spéculation se mêle intimement au commerce des grains. Et cette loi, dont le but était de l'arrêter, ne fera que la rendre plus hardie et plus dangereuse. Elle se fera sur une plus grande échelle et les spéculateurs qui seront heureux, verront leurs bénéfices tripler par suite de l'augmentation soudaine des tarifs et répéteront d'autant plus volontiers leur genre d'opérations, au grand préjudice de l'agriculture, que les changements répétés de droits accroîtront leurs chances de succès.

L'application de la loi du cadenas serait donc une cause d'instabilité et de méfiance. Le gouver-

nement l'a, du reste, bien compris car jamais la loi de 1897 ne reçut d'application pratique.

III. Le Décret du 4 Mai 1898

A propos de la réforme économique de 1860, M. le duc d'Aumale écrivait au prince Napoléon : « Le pays est si peu maître de ses destinées, qu'après s'être paisiblement endormi en pleine protection, il se trouve, à son réveil, sur l'oreiller du libre échange. » Cette phrase caractérise nettement les événements de Mai 1898.

Un décret, paru le 4 Mai au *Journal Officiel*, supprima le droit de 7 fr., dont était frappé le blé entrant en France pour la période du 4 Mai inclusivement au 1^{er} Juillet 1898 exclusivement.

Cette décision fut prise à la suite de la réunion de la Commission permanente du Conseil supérieur de l'Agriculture. La situation était absolument exceptionnelle ; le commerce des blés et la meunerie subissaient une crise qui, si elle avait duré, aurait entraîné à la ruine un grand nombre d'industriels et de commerçants. Et M. de Vogué, président de la Société des Agriculteurs de France, exposa à la Commission, qu'au nom de l'intérêt général et en présence de la situation dans laquelle se trouvait le commerce, l'agriculteur pouvait faire momentanément le sacrifice des droits de douane, mais à la condition que les mesures nécessaires soient prises pour que les consommateurs aient le

bénéfice du décret nouveau et que celui-ci soit limité au temps voulu afin que la récolte suivante n'ait pas à redouter la concurrence étrangère. Le Conseil supérieur de l'agriculture avait voté les trois propositions suivantes :

1° A l'unanimité le Conseil estime qu'il y a lieu de modifier les droits de douane sur les blés.

2° A l'unanimité le Conseil vote la suppression totale des droits actuels ;

3° A l'unanimité, le Conseil émet l'avis que la suspension des droits de douane n'ait d'effet que jusqu'au 1^{er} Juillet prochain.

M. Méline, alors président du Conseil, présenta à M. le Président de la République un rapport expliquant les causes qui l'ont amené à lui demander la suppression des droits.

Quelle était donc la situation économique qui força ainsi un gouvernement protectionniste à supprimer en quelques heures tous les droits frappant l'entrée des blés étrangers ?

La récolte avait été déficitaire en 1897, et la guerre éclatant entre l'Espagne et les Etats-Unis, avait encore aggravé la situation. Le grenier de l'Europe étant en Amérique, la circulation des blés pouvait être rendue impossible par les belligérants qui n'avaient adhéré ni l'un ni l'autre à la Convention de Paris réglant le droit des neutres. Les meuniers, les commerçants prirent peur et voulurent acheter des marchandises pour pouvoir livrer les quantités vendues par eux. Le blé, en

quelques jours, se vendit 30 fr., et même 33 et 34 fr. La boulangerie, de son côté, releva le prix du pain. Les gouvernements américain et espagnol avaient cependant déclaré vouloir respecter les navires battant pavillon neutre ; seuls le fret et l'assurance avaient subi une hausse inévitable.

Le gouvernement, recevant des réclamations de toutes parts, et, craignant pour l'alimentation publique, s'empara de la question. Il ordonna de faire une enquête dans les départements pour connaître la situation économique du pays. Les agriculteurs avaient vendu presque tout leur blé, et des stocks assez importants étaient entre les mains des commerçants ou des industriels. Dans un grand nombre de départements, la situation n'était pas très changée, mais dans d'autres, la hausse exagérée du prix du pain devenait une gêne. L'agriculture elle-même réclamait, par l'organe de ses sociétés et de ses représentants, une suspension ou une diminution temporaire des droits de douane.

« Une situation aussi exceptionnelle autorise évidemment des mesures exceptionnelles. » (1) Et l'article 1^{er} § 2 de la loi du 29 Mars 1887 pouvait recevoir, pour la première fois, une application. Il fallait suspendre purement et simplement le droit. La masse des consommateurs devait évidemment profiter d'une telle mesure, qui devait engendrer

(1) Rapport de M. Méline, *Journal Officiel* du 4 Mai 1898.

une baisse dans le prix du pain. Le producteur, de son côté, ne pouvait être lésé par la disposition nouvelle, son caractère temporaire était en effet une sauvegarde.

« Quant au producteur, ajoute M. Méline, nous sommes convaincus que son sacrifice sera limité par les hauts prix qui règnent en ce moment partout. Il ne reste pour lui qu'un danger, c'est celui de l'avenir, et c'est à celui-là que le gouvernement a le devoir de parer en limitant à une courte durée la suspension du droit.

« Il ne faut pas, comme en 1891, laisser se constituer des stocks de blés étrangers qui puissent peser sur les cours du blé de la nouvelle récolte, et les avilir. . . . Aujourd'hui, nous sommes encore à deux mois environ de distance de la nouvelle récolte et tous les pays ont été tellement appauvris par la mauvaise récolte de l'année dernière, que les quantités de blés circulant dans le monde sont à peine suffisantes pour les besoins de la consommation jusqu'à la prochaine récolte. Il n'y a donc pas à craindre qu'ils puissent s'accumuler en France pour peser ensuite sur les prix de cette récolte. L'important est que les blés étrangers de la nouvelle récolte ne puissent pas profiter de l'ouverture de notre marché pour faire aux nôtres une concurrence désastreuse.

C'est pour éviter ce danger que nous proposons de limiter au 1^{er} Juillet prochain la suspension totale du droit. »

Et M. Méline terminait ainsi son rapport :
« Nous sommes convaincus que l'agriculture française comprendra les raisons qui ont décidé le gouvernement, après mûre réflexion, à prendre cette grave mesure et qu'elle la ratifiera. Elle donnera en même temps au régime économique, qui la protège, plus de solidité et d'autorité en faisant fonctionner à temps la soupape de sûreté dont il a été pourvu, et en prenant elle-même l'initiative des concessions qu'elle est toujours prête à faire à l'intérêt général du pays. » (1.)

Le décret fut signé le jour même. Le droit d'entrée était supprimé du 4 Mai au 1^{er} Juillet exclusivement (Article 1), et, à l'expiration de ce délai, le droit de 7 fr. devait être intégralement perçu (Article 2).

Ce décret causa une grande surprise en France, car l'opportunité de la mesure avait été diversement commentée auparavant. Pour se faire une opinion sur son utilité, il est assez intéressant de revoir les résultats d'une enquête que l'Association nationale de la meunerie avait cru devoir ouvrir. 657 réponses lui sont parvenues, 252 demandaient le maintien des droits, 300 demandaient leur retrait total, 90 étant pour la réduction et 15 formulant des propositions diverses, comme l'établissement de l'Echelle mobile par exemple.

Dans ces conditions, la suppression des droits

(1) *Journal officiel* du 4 Mai 1898.

allait à l'encontre d'un très grand nombre d'individus ; et des plaintes nombreuses ont justifié une fois de plus combien la stabilité est nécessaire et combien peu le système actuel peut la garantir. On le voit, puisqu'en cette matière si délicate et si complexe les volontés les plus fermes sont un jour ou l'autre, obligées de fléchir.

Quelques jours après la publication du décret du 4 Mai, le Président de la République signa un second décret réglant les droits sur les farines.

Pendant la période du 5 Mai au 1^{er} Juillet, les droits d'entrée sur les farines et sur le pain étaient ramenés au taux ci-après : farines au taux d'extraction de 70 0/0 1 fr., entre 70 et 60 0/0 1 fr. 85, à 60 0/0 et au-dessous 12 fr. Pain 1 fr. les 100 kilos.

Ce droit était beaucoup trop faible. En effet, les étrangers ont tout intérêt à exporter des produits fabriqués plutôt que des produits bruts ; et l'Angleterre et l'Amérique devaient expédier en France des quantités considérables de farines étrangères. Alors qu'en Italie, en Autriche, en Allemagne, la proportion entre la taxe sur le blé et celle sur la farine est en moyenne du simple au triple, en France, le droit sur la farine était le double du droit sur le blé. Le décret de 1898, supprimant le droit sur le blé, aurait dû maintenir un droit de 7 fr. sur la farine.

La suppression du droit n'eut pas les consé-

quences qu'on en attendait, la baisse ne fut que peu sensible.

A partir du 1^{er} Juillet 1898, le droit de 7 francs, fut remis en vigueur.

CHAPITRE IV

LES ADMISSIONS TEMPORAIRES. — LES BONS D'IMPORTATION

Après avoir étudié les actes législatifs créant, supprimant ou modifiant les tarifs de douane s'appliquant au blé et à ses dérivés, il nous reste à connaître certaines dispositions dont le but fut d'atténuer les effets du système protectionniste et qui furent votées pour favoriser la production et l'industrie nationale. Nous voulons parler des Admissions temporaires et des Bons d'importation.

SECTION I

Les Admissions temporaires

Le régime des admissions temporaires a pour but d'exonérer l'exportation des marchandises du montant des droits perçus sur ces marchandises lors de leur importation, en plaçant les industriels, pour l'achat de leurs produits, dans la situation où ils se trouveraient si les lignes de douane n'existaient pas. L'admission temporaire est, en d'autres termes, la faculté d'importer en franchise de droits les produits étrangers destinés à être fabriqués ou à recevoir un complément de main-d'œuvre, à charge de réexporter les produits ainsi fabriqués, ou de les placer en entrepôt dans les délais fixés par la loi ou les décrets.

§ I. — *Historique de la législation des Admissions temporaires.*

Le blé fut le premier produit, appelé à bénéficier de l'Admission temporaire, inaugurée sous ce nom en 1828.

Antérieurement, une ordonnance royale, datée du 20 Janvier 1819, permettait, il est vrai, d'exporter des farines, sous la condition d'importer au préalable des grains étrangers de même espèce, dans la proportion de 5 quintaux de blé, pour 3 quintaux de farine exportés, (la réexportation devant être faite au bureau de douane par lequel les grains étaient entrés) ; mais cette ordonnance, dont le seul but était d'encourager l'importation des blés étrangers, fut rapportée le 17 Septembre 1828.

Le principe de l'Admission temporaire, tel qu'on le conçoit aujourd'hui, fut seulement réglé par l'Ordonnance du 28 Septembre 1828. On était alors sous le régime de l'Echelle mobile, et, par suite des droits taxant l'importation des céréales, les minoteries établies dans nos ports voyaient se fermer peu à peu tous leurs débouchés à l'extérieur. Il y avait un écart trop considérable entre les prix de la farine en France et les prix de l'étranger.

On permit aux meuniers de faire des admissions temporaires de blé à charge par eux : 1° de réexporter une quantité de farine équivalant au blé importé ; 2° de faire déterminer le rendement par

une Commission locale ; 3^o de réintégrer identiquement en entrepôt les farines provenant des grains importés ou de les expédier à l'étranger.

Cette dernière condition : la réexportation de l'identique, très difficile à observer, ne fut jamais exactement remplie. Le service des douanes dut, pour éviter toute fraude, exercer une surveillance active sur les moulins ; ce qu'on voulait avant tout : c'est qu'il ne restât pas un seul hectolitre de blé étranger ainsi importé, sur le territoire.

L'admission temporaire fut très peu mise en pratique. En 1833, 68.417 quintaux, et en 1834, 75.256 quintaux de blé furent seulement importés en admission temporaire. Une telle importation ne pouvait avoir qu'une influence inappréciable sur l'agriculture nationale. Les agriculteurs s'alarmaient cependant des facilités accordées à l'importation ; et d'autre part, le commerce faisait entendre des réclamations contre la faiblesse de rendement fixée par la Commission locale.

Pour calmer ces plaintes, une Ordonnance du 20 Juillet 1835 modifia le régime en vigueur de la manière suivante :

1^o Les blés durs et les richelles de Naples (1) ne pouvaient plus bénéficier de l'admission temporaire.

2^o Obligation de réexporter, pour 100 kilog. de

(1) Espèce de blé.

blé tendre, 78 kilog de farine blutée de 30 à 32 0/0.

3° Obligation de réintégrer identiquement, en entrepôt, les farines dans un délai de 2 mois.

Ces mesures, en supprimant presque totalement les admissions temporaires, gênèrent le commerce et la meunerie du pays, sans aucun profit pour le producteur. Elles subsistèrent jusqu'en 1850.

Le Décret du 14 Janvier 1850 fut établi sur des bases plus larges et plus rationnelles :

1° La faculté de l'importation temporaire fut rendue à tous les blés étrangers, sans distinction d'espèce ni d'origine.

2° Pour 100 kilogrammes de blé importé, il fallait réexporter :

90 kilogrammes de farine blutée à	90 0/0
80 — — — —	80 —
80 — — — —	70 —

3° Réduction du délai de mouture à 20 jours.

4° Les farines fabriquées avec du blé admis temporairement, pouvaient ressortir de France par n'importe quel bureau de douane.

Cette dernière disposition fut supprimée par un Décret du 1^{er} Juin 1850 qui décida que la réexportation ne pouvait s'effectuer, à l'avenir, que par l'un des bureaux ouverts à ces sortes d'opérations et appartenant à la classe, et à la section dans laquelle l'importation aurait eu lieu.

La loi du 15 Juin 1861 ayant supprimé l'Echelle mobile et le système des zones, le Décret du

25 Août 1861 (1), tout en maintenant les conditions de rendement fixées par le Décret du 14 Janvier 1850, y introduisit les importantes modifications suivantes :

1° Un délai de trois mois, au lieu de 20 jours, était accordé pour la réexportation.

2° L'importation des blés en admission temporaire pouvait avoir lieu par tous les bureaux ouverts à l'importation des céréales.

3° L'exportation des farines pouvait être faite par les ports d'entrepôt réel ou par les bureaux de douane ouverts à l'entrée ou au transit des marchandises taxées à plus de 20 fr. les 100 kilog.

Grâce à ces dispositions nouvelles, le commerce d'exportation pouvait prendre de l'extension : la plus grande partie des importations de blé se faisant par Marseille ; les blés étrangers entraient ainsi en franchise de droit, dans le midi de la France, contrée dont la production est inférieure à la consommation. De leur côté, les meuniers du Nord et de l'Est, régions productrices du blé, réexportaient de la farine provenant de blé français. L'importateur de Marseille envoyait, dans ce cas, à l'exportateur un acquit-à-caution délivré par l'administration de la douane, c'est-à-dire la preuve de l'entrée en admission temporaire d'une quantité déterminée de blé ; et en même temps, il versait à l'exportateur une somme variable qui

(1) Voir aux Annexes. — Texte du décret, page 142.

avait pour limite maximum le montant du droit frappant les importations de blé. Le cours des acquits variait suivant l'offre et la demande.

Laissant de côté cette législation de 1861 qui est le système en vigueur aujourd'hui et dont nous parlerons plus loin, voyons quels sont les décrets qui successivement modifièrent le régime de l'Admission temporaire.

Un Décret du 18 Octobre 1873 (1) stipula que la réexportation des farines ne pourrait plus s'effectuer que par les bureaux de douane de la direction par laquelle l'importation du blé avait eu lieu.

Les producteurs du Midi se plaignaient qu'on simulât des opérations d'admissions temporaires à l'aide desquelles les droits de douane étaient éludés pour les blés livrés à la consommation dans la région méditerranéenne, tandis que le bénéfice réalisé, aux dépens du Trésor et de l'Agriculture du bassin du Rhône, constituait une prime pour les farines françaises sortant par les frontières de l'Est, du Nord et du Nord-Ouest. Le gouvernement crut mettre fin à cette fraude en signant le décret de 1873.

Lorsque les pouvoirs publics, pour améliorer la situation de l'agriculture française, frappèrent l'entrée des blés étrangers d'une taxe de 3 fr., puis de 5 et enfin de 7 fr., il devint évident que la hausse du prix des blés sur les marchés français,

(1) Voir le texte du Décret, Annexes page 144.

comparativement aux marchés étrangers, mettrait tous les meuniers travaillant pour l'exportation dans l'impossibilité d'exercer désormais leur industrie, si on ne leur venait en aide. C'est ainsi que furent créées les admissions temporaires.

On les soumit à deux conditions : la première concernait le blutage, c'est-à-dire la quantité de farine qui, selon sa qualité ou plutôt sa finesse, devait être exportée pour apurer 100 kilos de blé importé. La deuxième comprenait les diverses conditions dans lesquelles cette farine pouvait être réexportée à l'étranger.

La Douane établit quatre degrés de finesse dans le blutage des farines :

Farines blutées à 90, 80, 70 et 60 0/0, dont il fallait exporter 90, 80, 70 et 60 kilog. à l'étranger, pour apurer l'entrée en France de 100 kilos de blé étranger.

Pour éviter toute fraude, les différents types de farine furent fabriqués sous la surveillance de l'Administration des Douanes et des échantillons furent envoyés dans tous les bureaux de douane. Ces types différaient entre eux en ce qu'ils sont plus ou moins blancs.

Il nous faut donner quelques détails techniques pour bien comprendre l'avantage que l'industrie de la meunerie peut retirer de l'Admission temporaire.

Il est admis que 100 kilos de blé donnent 70 kilos de farine, 28 kilos de son et une perte

de 2 kilos pour l'évaporation : voilà la règle générale.

D'après les types de farine créés par le Décret de 1873, lorsqu'on exporte 90 kilos de farine, équivalant de 100 kilos de blé importé, on peut donc exporter en pratique 70 kilos de farine et 18 kilos de son. Pour une farine blutée à 80 0/0, c'est toujours 70 kilos de farine et 8 kilos de son ; à 70 0/0, c'est la normale, c'est-à-dire 70 kilos de farine, laissant comme déchet tout le son, soit 28 kilos.

Mais pour une farine blutée à 60 0/0, c'est 60 kilos de farine et 28 kilos de son qu'on réexporte. Il reste donc au meunier 10 kilos de farine, qui, par conséquent, ne payent que le droit du son, c'est-à-dire 0 fr. 60 les 100 kilos. Or ces farines très fines, blutées à 60 0/0, sont l'objet d'une très grande faveur sur les marchés anglais et ce sont les seules qui donnent lieu à un grand commerce d'exportation.

En accordant le droit d'apurer l'entrée en France de 100 kilos de blé étranger par la sortie de 60 kilos de farine, seulement blutée à 60 0/0, le législateur a voulu donner un encouragement à l'industrie de de la meunerie pour l'exportation.

Ces 10 kilos de farine, qui restent comme issues et qui ne paient que le droit du son de 0 fr. 60 par 100 kilos, devraient payer en réalité le droit de la farine blutée à 70 0/0, c'est-à-dire 11 fr., ce qui, sur 10 kilos, fait 1 fr. 10. Or ils ne paient que le droit du son qui pour 10 kilos est de 6 centimes. Il reste

donc une prime réelle de 1 fr. 04, en faveur de la meunerie, prime qui représente à peu près le coût du transport de la farine à Londres et permet ainsi de faire concurrence, avec des avantages égaux, aux meuniers anglais.

Cette prime, donnée à la meunerie française pour l'exportation de ses farines, souleva à la fois les protestations des meuniers ne faisant pas d'exportation et celles des agriculteurs. Les meuniers, ne vendant qu'à l'intérieur, prétendaient que ces 10 kilos de farine, indemnes de tout droit et restant en France, apportaient aux farines fabriquées avec des blés français une concurrence à laquelle ils ne pouvaient résister. Les agriculteurs, de leur côté, se plaignaient que cette prime, accordée à la meunerie pour l'exportation, fut un moyen d'éviter, pour une partie des blés étrangers introduits en France, le droit d'entrée établi pour protéger l'agriculture.

C'est ce qu'on a appelé la « fissure » introduite dans l'application de nos droits de douane. Cette fissure est réelle, il n'est pas douteux que les 10 kilos de farine, qui restent après l'expédition des 60 kilos qui ont été exportés pour apurer 100 kilos de blé, ne soient de véritables farines qui devraient par conséquent payer le droit d'entrée de 11 fr. par 100 kilos correspondant au droit de 7 fr. par 100 kilos, sur le blé. Mais sans cette légère prime, il est certain que les meuniers français ne pourraient tenir tête aux meuniers anglais ou alle-

mands sur les marchés étrangers. Et le 1^{er} résultat de cet état de choses serait tout naturellement d'amener les meuniers des ports, qui ne pourraient plus travailler pour l'exportation, à venir faire concurrence sur le marché français aux meuniers de l'intérieur. En ce qui concerne l'agriculture nationale, celle-ci se trouverait ainsi privée d'un débouché de son blé.

Le midi de la France ne produit, pour ainsi dire, pas de blé; seules les régions du Nord et de l'Est en produisent de grandes quantités. Or, les blés étrangers pénètrent en France en grande partie par Marseille et les blés français du Nord et de l'Est ne peuvent être écoulés sur les marchés du Midi car ils sont toujours cotés plus chers et ne peuvent faire concurrence aux blés exotiques. Il est donc préférable de les exporter en Belgique ou en Allemagne et de débarrasser ainsi les marchés de ces régions du surcroît de production qui est la cause de l'abaissement des cours.

La seconde mesure prise par le décret de 1873 fixait les conditions de sortie des farines destinées à apurer les admissions temporaires des blés étrangers. Ce décret stipulait que la réexportation des farines ne pourrait s'effectuer que par les bureaux de douane de la direction par laquelle l'importation du blé avait eu lieu. Cette mesure détruisait les heureux effets de la prime de sortie accordée aux meuniers travaillant pour l'exporta-

tion grâce à la fissure dont nous avons parlé plus haut.

Prenons un exemple : un commerçant de Marseille achète 100 kilos de blé exotique qui lui coûtent, rendus en France, 14 fr. Il s'adresse ensuite à un meunier de Dunkerque et lui demande d'apurer ces 100 kilos de blé par la sortie de 60 kilos de farine ; il lui offre en échange une indemnité de 5 fr. par exemple. Qu'arriverait-il si le meunier de Dunkerque pouvait expédier directement sa farine à Londres ? Il achèterait son blé sur place 18 fr. par exemple, et comme il recevrait 5 fr. d'indemnité, son blé ne lui coûterait en réalité que 13 fr., tandis qu'il vaut à Londres 14 et 15 fr. Si on y joint la prime de 1 fr. 04 qu'il retire de la fissure, on voit que nos meuniers des ports se trouveraient dans d'excellentes conditions pour faire concurrence aux meuniers anglais.

De leur côté, les cultivateurs du Nord, pays producteur de blé, trouveraient, en remplaçant par leurs blés les blés étrangers entrés à Marseille, un débouché qui aurait la plus heureuse influence sur le raffermissement des cours qu'ils désirent si ardemment. Donc avantages réciproques pour la meunerie et pour l'agriculture.

Or, grâce à la mesure prise en 1873, qui obligeait les importateurs de blé en admission temporaire à l'apurer, en faisant sortir la farine corres-

pondante par un bureau de la direction de douane par laquelle le blé lui-même est entré, il arrivait qu'il n'y avait plus d'avantage pour personne. En effet : le meunier de Dunkerque a bien reçu ses 5 fr. d'indemnité qui ont ramené de 18 à 13 fr. le prix du blé qu'il a acheté sur les marchés environnants. Pour exporter sa farine à Londres, il doit la faire passer par le bureau de douane, introducteur du blé qu'il doit apurer, c'est-à-dire par Marseille, il se trouve que ce voyage de Dunkerque à Marseille et de Marseille à Londres coûte tellement cher qu'il représente presque la totalité de cette indemnité qu'on lui avait donnée.

Il en résulte qu'il devait renoncer à une combinaison qui ne lui aurait laissé que de la perte, supprimé tout travail pour lui, et tout débouché pour les agriculteurs du Nord.

Telle était la situation que créa le décret de 1873.

Le Conseil supérieur de l'agriculture s'émut des protestations soulevées par cette mesure, et pour donner satisfaction dans une certaine proportion à ces plaintes, il décida que la France serait partagée en cinq zones et que, dans chaque zone, la farine destinée à apurer l'entrée du blé étranger, pourrait être réexportée indifféremment par tous les bureaux de douane compris dans cette zone. Le gouvernement français, de son côté, avait fait étudier sur place, par un agent de l'administration

des finances, le fonctionnement du système allemand.

Un décret, à la date du 26 Juillet 1896, divisa la France en cinq zones formées par la réunion de plusieurs directions de douane; dans l'étendue desquelles pouvaient se faire les opérations d'entrée et de sortie (1).

La 1^{re} zone s'étendait de la direction de Rouen à celle de Valenciennes inclus. 2^e zone, de la direction de Charleville à celle d'Epinal inclus. 3^e zone du bureau de Belfort à la direction de Montpellier inclus. 4^e zone de Perpignan à Bordeaux et 5^e zone de la direction de La Rochelle à celle de Saint-Malo inclus (Article 6).

Un nouveau type de farine de blé tendre, à 50 0/0 d'extraction, était créé (Article 1^{er}), et le décret décidait qu'à l'avenir le meunier, qui exporterait à la décharge d'un compte d'admission temporaire, devrait représenter, pour 100 kilog. de blé, 60 kilog. 600 de farine à 50 0/0. Or pour produire cette quantité de farine il fallait 121 kilog. 500 de blé. La fissure était donc totalement supprimée.

Enfin le décret de 1896 empêchait que des acquits-à-caution prouvant l'entrée en France de blés durs admis temporairement, pussent être apurés par l'exportation de farine de blé tendre, c'est-à-dire

(1) Voir texte du décret, Annexes, page 144.

de blé national. On voulait donc la réexportation de l'identique.

Il devenait dès lors impossible à la minoterie de profiter des acquits à caution pour faire de l'exportation.

La division de la France en cinq zones ne devait pas non plus améliorer la situation, son existence ne devait être, du reste, qu'éphémère. La faculté de faire sortir leur farine par tous les bureaux de douane, qui se trouvent situés entre Belfort et Montpellier, ne créait aucun avantage aux importateurs de Marseille, puisqu'ils ne pouvaient trouver nulle part, dans toute l'étendue de cette zone, le blé dans des conditions de bon marché qui rendraient la combinaison avantageuse.

En revanche, supposons un meunier de Bayonne qui, ayant à apurer du blé étranger entré à Montpellier, ait vendu sa farine à Saint-Sébastien, par exemple, c'est-à-dire à quelques kilomètres de son usine. Pour aller de Bayonne à Saint-Sébastien, ce meunier devra, soit par terre, soit par mer, envoyer d'abord sa farine à Montpellier, puis la ramener à Saint-Sébastien.

Si nous examinons la situation par rapport à la 2^e zone, de Charleville à Epinal, nous voyons que le meunier de Nancy, par exemple, voulant livrer des farines à Metz en profitant de l'admission temporaire, devra présenter sa farine à Belfort, pour l'opération d'apurement de ses acquits qu'il n'a pu se procurer qu'à Marseille, notre principal port

d'importation de blé, et de là, diriger sa farine sur le lieu de consommation, en lui faisant traverser toute l'Alsace, soit 300 à 400 kilomètres, quand la distance de Nancy à Metz n'est que de 58 kilomètres.

Ce régime des cinq zones améliora, il est vrai, quelques situations particulières, mais l'intérêt général ne pouvait en bénéficier. Il ne permettait pas aux meuniers de faire de l'exportation.

En ce qui concerne l'agriculture, comment se présentait la question et quel devait être le résultat de cette division en 5 zones ?

Un meunier a besoin d'exporter une partie de sa fabrication, il introduit une quantité de blé étranger correspondante, ou achète un acquit à un importateur de blé, et apure cet acquit ; mais il ne peut faire cette opération qu'avec du blé entré dans la zone où est son usine. Ce blé n'a pas payé de droit d'entrée, est venu se faire transporter en France, mais en ressort tout entier sous forme de farine.

L'immense majorité des blés étrangers ne sert pas à faire de l'exportation. Le Midi, ne fournissant pas assez de blé pour sa consommation, a recours au blé étranger. Le Nord, l'Est et l'Ouest, au contraire, fournissent un excédent de blé, qui amène un avilissement considérable des prix, d'autant que le prix du transport et la nature des blés du Nord et de l'Est empêchent qu'ils aillent combler les vides du Midi.

Il faut d'ailleurs se rendre compte que, quelle que soit l'importance de la récolte indigène, l'importation de 4 à 5 millions de quintaux de blé russe est indispensable, notre sol étant incapable de produire certaines essences spéciales, connues sous le nom de « blés durs », et ces blés étant nécessaires pour la fabrication des pâtes alimentaires. Quelle que soit l'importance de la production du blé en France, quel que soit le droit frappant l'entrée des blés étrangers, l'industrie de la meunerie est obligée d'importer une certaine quantité de ces blés, soit pour la fabrication des pâtes alimentaires, soit pour obtenir la blancheur des farines destinées à la fabrication des pains de luxe. Cette importation est de 10 millions de quintaux en moyenne par an.

Le premier devoir du législateur était donc de chercher à alléger les marchés français de l'équivalent de ces importations indispensables. Si, l'apurement des acquits avait pu être fait par toutes les zones, les quelques millions de quintaux entrés à Marseille auraient servi à faire sortir des régions Nord, Est et Ouest des quantités de farine correspondantes, fabriquées avec des blés nationaux. Les marchés de ces régions, grandes productrices de blé, auraient été ainsi débarrassés du trop-plein, et, par conséquent, le cours du blé aurait pu s'améliorer.

Et nous arrivons à expliquer comment il se fait que l'admission temporaire, loin d'être nuisible,

pourrait être le remède à employer contre la crise que subit l'agriculture. Par suite du droit de 7 fr., des frais de transport et des tarifs douaniers des autres pays, toute exportation de farine est impossible. Or, les récoltes étant abondantes, il y a un trop-plein, cause de l'avilissement des cours. La consommation moyenne du blé en France, pour une année, est de 100 millions de quintaux; la récolte moyenne, à laquelle il faut ajouter l'importation inévitable, est de 110 millions de quintaux, et non seulement cet excédent de 10 millions est sacrifié, vendu à vil prix, mais encore toute la récolte.

Comprenant les heureux effets qui pouvaient résulter de l'admission temporaire, tous les agriculteurs et les meuniers firent alors une campagne en faveur de la suppression des zones. Le gouvernement fut saisi de la question et chargea une commission, prise parmi les membres de la Société nationale d'agriculture, de faire un rapport. Dans ses conclusions, cette commission demandait la réexportation des farines par n'importe quel bureau de douane. L'Association nationale de la Meunerie française, elle aussi, dans son congrès de 1896, demanda la suppression des zones et émit le vœu suivant : « Ce qu'il faut encourager et développer, c'est la sortie des farines fabriquées avec des blés indigènes; par conséquent en permettre l'exportation au moyen d'acquits-à-caution des blés étrangers, que nos ports de

la Méditerranée sont dans la nécessité d'importer ».

Le 31 Décembre 1896, M. Méline, alors président du Conseil, soumit à la signature présidentielle, un décret incomplet, du reste, mais marquant cependant une étape parcourue. Ce décret n'intéressait que la région de l'Est. Jusqu'à cette date, les farines fabriquées en Meurthe et-Moselle ne pouvaient sortir de France sans passer par Belfort. Le Décret nouveau modifiait l'article 6 du Décret du 29 Juillet 1896, et décidait qu'à l'avenir la 2^e zone s'étendrait jusqu'à Pagny, au lieu de Belfort. Il fut alors possible aux meuniers de l'Est d'acheter des acquits-à-caution à Marseille, et d'exporter en Allemagne directement leurs farines fabriquées avec des blés nationaux.

De nombreuses protestations s'élevèrent : les meuniers du Nord étaient les seuls à ne pas profiter de l'admission temporaire.

Le 5 Mars 1897, des délégations des Chambres de commerce de toute la région du Nord, furent reçues par les ministres. Elles étaient unanimes à demander la suppression des zones ; trois grands éléments de l'activité nationale y étaient intéressés : l'agriculture, l'industrie de la meunerie et la marine marchande.

Il était du reste incompréhensible que le Nord ne profitât pas des avantages accordés aux autres régions de la France.

§ II. — *Législation actuelle concernant les Admissions temporaires*

La Commission des douanes ayant donné un avis favorable à la suppression des zônes, un décret fut signé le 9 Août 1897 (1).

Les modifications apportées par ce nouveau décret à la législation concernant les admissions temporaires étaient les suivantes : les zônes étaient supprimées et la réexportation des farines pouvait être effectuée par les ports ou les bureaux de douane ouverts, soit au transit, soit à l'entrée des marchandises taxées à plus de 20 fr. les 100 kilos (Art. 1^{er}.)

Pour empêcher les spéculateurs d'opérer sur les acquits à caution, l'article 2 du décret décide que seuls les meuniers pourront acheter des acquits. La cession se fait par voie d'endossement.

Différentes modifications furent apportées dans les types de farines (1). On créa un nouveau type

(1) Voir le texte de ce décret, Annexes page 145.

(1) Pour apurer 100 kilos de blé il faut sortir :

1 ^o Farine de blé tendre type de 50 %	50 kilos
» » » 70 %	17.50
Son	37.50
	98 kilos
2 ^o Farine de blé dur à 50 %	62.50
Son	30.50
	98 kilos
3 ^o Farine à 60 %	67.50
Son	30.50
	98 kilos
4 ^o Farine à 70 %	70.00
Son	28.00
	98 kilos
5 ^o Farine à 80 %	80.00
Son	18.00
	98 kilos

de 50 0/0 et on supprima le type de 90 0/0.

Tel fut ce décret de 1897. Il a permis à l'industrie de la meunerie de faire plus d'exportations et il n'a pu qu'être utile à l'agriculture, car il a débarrassé le marché national de quantités de blé. Quelques agriculteurs protestent cependant contre l'admission temporaire : il est facile de leur prouver combien ils se trompent. Nous avons voulu avoir le chiffre officiel des entrées de blé en admission temporaire par les frontières du Nord et du Nord-Est pendant les six derniers mois de l'année 1899. L'Administration des douanes nous a fait la réponse suivante : Il n'a rien été importé par les départements de la Meuse, des Vosges, des Ardennes et du Haut-Rhin. En Meurthe-et-Moselle, il a été importé 651 quintaux en Juillet et 190 quintaux en Août. Cette quantité est absolument insignifiante et ne peut avoir aucune influence sur les cours. Mais, dira-t-on, c'est surtout par Marseille que les blés étrangers pénètrent en France. Cela est vrai, mais à Marseille et dans le midi de la France les cours des blés sont supérieurs à ceux des autres parties de la France. Il y a toujours une différence de 1 fr. 50 à 2 fr. par 100 kilos. Ces cours plus élevés ne font aucun tort à l'agriculteur, au contraire.

Toute fraude est devenue presque impossible ; toutes les farines exportées étant comparées par la douane au type qu'elle a établi avec grand soin. Si ce type paraît supérieur, même très légèrement, à la

farine exportée, la pénalité encourue est de quatre fois le droit ! C'est-à-dire que pour une marchandise dont la valeur en France est de 30 fr. en moyenne, on payerait par 100 kilos une amende de 44 fr. !

Le décret de Juillet a, enfin, complètement fermé la fissure dont nous avons parlé plus haut ; les nouvelles conditions d'apuration du type de 50 0/0 suppriment totalement cette fissure.

SECTION II

Les Bons d'importation

Il nous faut maintenant parler d'une question à l'ordre du jour et non encore résolue par le législateur : c'est la question des bons d'importation.

Avant d'entrer dans les détails, on peut tout d'abord remarquer que la situation créée par la protection n'est pas l'idéal en matière économique ; l'agriculture vend ses produits à vil prix ; la meunerie, produisant trop pour les besoins de la consommation, demande au gouvernement de modifier la législation douanière et de lui permettre ainsi de faire de l'exportation.

Il faut donc concilier les intérêts de la meunerie et ceux, non moins importants, de l'agriculture ; il faut trouver un système de douane permettant, d'une part, aux usines d'exporter, d'autre part au régime protectionniste de donner les résultats qui sont sa raison d'être.

La question est à l'étude et nos législateurs n'ont point encore trouvé la solution définitive.

Trois systèmes se trouvent en présence : le premier a déjà été adopté, ce sont les admissions temporaires ; les deux autres sont les primes d'exportation et les bons d'importation.

En quoi consiste la prime d'exportation ? Sans s'occuper du chiffre des importations de blé, l'administration des finances verserait directement à l'exportateur une somme correspondant exactement au droit d'entrée, soit 7 fr. pour le blé et une prime correspondante pour la farine exportée. Ce système de primes directes donnerait satisfaction aux industriels, mais il est irréalisable, car le budget de l'Etat, déjà si lourd, verrait s'accroître encore le chapitre des dépenses. De plus, ce versement direct de primes par l'Etat français déterminerait inévitablement l'étranger à relever ses tarifs d'entrée pour arrêter la concurrence française : le régime des sucres en fournit un exemple frappant.

Laissant de côté ce projet, il nous reste à parler des bons d'importation. Divers projets ont été déposés à la Chambre des députés et sont actuellement soumis à la Commission des douanes.

Les uns proposent, comme remède à la mévente du blé, la création de bons d'importation délivrés à quiconque importerait du blé, seigle, orge, maïs, etc., et aurait payé les droits d'entrée dont ces marchandises sont frappées. Sur la présentation

de ces bons, qui seraient transmissibles comme des effets de commerce, tout exportateur de produits, provenant des marchandises admises au bénéfice des bons d'importation, recevrait de l'Administration des finances une somme égale au montant des droits (1).

Prenons un exemple : le bon a été délivré en représentation d'une importation de blé dont le droit est de 7 fr. par 100 kilog.; si c'est de la farine que le cessionnaire du bon exporte, il recevra, selon le taux de blutage 11 fr., 13 fr.50 ou 16 fr. par 100 kilos de farine; 7 fr. s'il réexporte du blé, 0 fr. 60 si c'est du son. Il pourra arriver, avec ce système, que la douane qui aura encaissé le droit sur le blé, soit 7 fr. par 100 kilog., ait à payer, pour des réexportations de farines, des sommes bien plus considérables.

Un autre projet a été présenté par M. Debussy. Les conditions à remplir pour avoir droit à un bon d'importation sont les suivantes : l'opération doit être précédée d'une exportation sur le vu de laquelle le bon est créé pour servir de paiement des droits sur des marchandises de même nature que celles indiquées dans le projet précédent : blé, avoine, orge, seigle, maïs, etc.

Exemple : on exporte 60.000 quintaux de farine à 60 0/0 taxée à 16 fr. de droit d'entrée ; on délivrera à l'exportateur un bon représentant le mon-

(1) Projet de M. Papelier, député.

tant de ces droits (60.000×16 fr.), soit 960.000 fr. Avec ce bon, que l'on pourra céder, transmettre comme valeur commerciale, tout porteur pourra faire entrer en franchise de droits, jusqu'à concurrence de ces 960.000 fr., du blé, de l'avoine, etc. Si c'est du blé, l'exemption pourra porter sur 960.000 fr., soit sur 137.142 quintaux.

Un troisième projet, dû à M. de Pontbriant, diffère des deux autres en ce qu'il n'est plus question de bons d'importation ou d'exportation ; l'admission temporaire et les entrepôts sont supprimés ; et le paiement des droits à l'entrée sur tous les blés étrangers est exigé. Mais, comme correctif à ces mesures radicales, toute exportation de blé, farine et autres dérivés du blé donnerait droit, pour l'exportateur, au remboursement des droits de douane, qui seraient dûs par ces mêmes produits, s'ils étaient importés.

Exemple : on importe 100.000 quintaux de blé destinés à être réexportés à l'étranger sous forme de farine ; comme il n'y a plus d'admission temporaire, l'importateur est tenu de payer immédiatement le droit de 7 fr. par 100 kilos, c'est-à-dire 700.000 fr. Par contre, un industriel exporte 60.000 quintaux de farine ; si cette farine est blutée à 60/0, il recevra pour la sortie de cette farine 60.000×16 fr., soit une différence, en plus de 260.000 fr. entre ce que le Trésor aura encaissé et ce qu'il déboursa. S'il n'y a pas d'entrées de blé, il pourra cependant y avoir des sorties à l'in-

fini ; donc pas de recettes, mais au contraire des dépenses dont le montant ne peut être prévu.

M. Jaurès, au cours de la dernière législature, avait déposé un projet de loi établissant, au profit de l'Etat, le monopole de l'importation et de la vente des blés et farines étrangers. Ce système, repris par plusieurs de ses collègues, ne semble pas devoir aboutir, car les difficultés d'application qu'il soulève sont nombreuses et font craindre que le Parlement ne l'accepte pas.

Il nous reste à parler d'un projet déposé en 1896 par M. Viger. C'est un système de bons, calqué sur celui de l'Allemagne (1), permettant de faciliter l'exportation des farines. Tout exportateur de farine devait recevoir, comme équivalent de ses sorties, des bons représentant 7 fr. par 70 kilos de farine.

Ces bons que l'exportateur aurait pu négocier, devaient servir à acquitter les droits de douane sur certaines marchandises importées telles que : céréales, cacao, café.

Ce projet avait, sur les autres, l'avantage, s'il était susceptible de priver le Trésor de certaines recettes, du moins de ne pas l'exposer à des débours.

Le dernier Congrès de la Meunerie (2) s'est prononcé en faveur des bons d'importation appli-

(1) Voir page 148.

(2) Séances de Juin 1899.

cables aux produits de nos colonies, c'est-à-dire du projet de M. Viger, lequel se rapproche le plus de ce vœu.

Sur les quantités de blé importées au cours de l'année 1898, la presque totalité venait de la Tunisie et de l'Algérie, faisant une concurrence directe à notre blé indigène. N'est-ce pas une erreur que de favoriser dans nos colonies la culture du blé et ne devrait-on pas, au contraire, encourager la culture de produits propres à chaque colonie qui y viennent en quantité insuffisante et que la France est obligée d'aller prendre à l'étranger. Il devrait y avoir échange de produits entre la métropole et ses colonies.

Au lieu de cela, que constatons-nous ?

Farineux Alimentaires

	Importations	
	françaises	étrangères
Martinique	737.427 ¹	2.525.498 ¹
Guadeloupe	590.727	3.352.709
Réunion	760.342	5.545.447
Nouvelle-Calédonie	337.063	1.331.390
etc., etc.		
et le total est de	6.774.050 ¹ 34	17.291.295 ¹ 42

Il semble que la France pourrait émettre la prétention de suffire pour approvisionner complètement ses colonies en blé, farine, pâtes alimentaires, etc.

Et alors que la question du blé se dresse devant nous si menaçante, si grosse de difficultés nouvel-

les, comment ne pourrait-on trouver surprenant que nos colonies aillent acheter aux Etats-Unis des farines de froment alors que la France ne sait plus que faire des siennes. Nous sommes à la recherche de débouchés, utilisons ceux qui sont directement à notre portée.

CHAPITRE V

LÉGISLATION ÉTRANGÈRE

SECTION I

Angleterre

Pendant de longues années, l'Angleterre, moins peuplée que de nos jours, put se suffire à elle-même. Les récoltes nationales suffisaient aux besoins de la consommation. Elle fut alors protectionniste ; des droits peu élevés, il est vrai, frappaient les blés et farines étrangers à leur entrée en Angleterre.

Bientôt, et, en peu de temps, une aristocratie terrienne se développa et acquit presque toutes les propriétés foncières. Le gouvernement, voulant s'allier ce groupe de puissants propriétaires, fit droit à leurs demandes et éleva les droits de douane. En 1815 un prix régulateur de 80 schellings par quarter fut établi ; au-dessous de ce prix l'importation était prohibée. Puis vint le système de l'Echelle mobile.

Cette protection exagérée, cause de revenus considérables pour les grands propriétaires terriens, avait engendré une hausse sur le blé. Les habitants des villes, les industriels, les ouvriers, voulant obtenir un changement dans le régime écono-

mique se réunirent en une grande association qui prit le nom de ligue contre la loi des céréales. Ses chefs furent Robert Peel, Richard Cobden, Bright.

Grâce à l'éloquence de Robert Peel, la cause du libre-échange fut gagnée et, en 1850, le régime de liberté économique succéda à la protection. La population avait augmenté dans de très grandes proportions et les récoltes ne suffisant plus, il fallut importer des blés étrangers en très grande quantité. Pour s'en rendre compte il suffit de comparer entre eux les chiffres suivants :

Importations de	1840	1850	1870	1890	1891
	quintaux	quintaux	quintaux	quintaux	quintaux
Blé.....	4.369.000	8.150.000	15.450.000	30.237.000	33.000.000
Farine..	—	—	—	7.860.000	8.000.000

La réexportation est presque insignifiante : en 1890 l'Angleterre a réexpédié seulement 165.000 quintaux de blé et 78.000 quintaux de farine.

L'agriculture ne souffre nullement de cette importation qui est absolument nécessaire ; elle ne produit que très peu de blé. Il est facile de comprendre, que l'Angleterre a tout intérêt à suivre une politique libre échangiste, puisqu'elle est obligée de recourir à la production étrangère, pour combler la large insuffisance de sa production agricole.

En ce qui concerne le blé et ses dérivés, l'Angle-

terre depuis 1850, vit sous le régime de liberté d'exportation et d'importation.

SECTION II

Allemagne

Les divers Etats, qui composent aujourd'hui l'Empire d'Allemagne, forment, depuis 1834, une Union douanière connue sous le nom de Zollverein.

Après avoir été protectionnistes, ils ont subi en 1860 l'influence des théories libre-échangistes.

Après 1870, l'Allemagne, grevant d'impôts très lourds les agriculteurs et les industriels, comprit bientôt qu'il fallait enrayer la concurrence étrangère et surtout anglaise, et redevint protectionniste. Elle offre cette particularité que l'agriculture et l'industrie ont toutes deux une grande importance. Voulant protéger les intérêts de l'une et de l'autre, elle établit un tarif modéré pour l'entrée des marchandises dont elle a absolument besoin comme les denrées alimentaires, les fers, l'acier ; et dans les traités de commerce qu'elle a signés avec les autres puissances européennes, elle a eu soin de réclamer à ses co-contractants, des avantages propres à ouvrir à ses fabricants des débouchés nouveaux. L'Allemagne se trouve être dans une condition douanière très voisine de la nôtre ; loin de se prononcer pour la doctrine du libre-échange, elle reste nettement protectionniste.

Elle protège son agriculture, en frappant les blés étrangers d'un droit de 3 marks 50 par 100 kilogrammes. Ce droit est celui qui résulte du tarif conventionnel ; tous les pays de grande production : la Russie, la Roumanie, l'Autriche, les Etats-Unis et la France bénéficient de ce tarif.

Le tarif général qui comporte un droit de 5 marks ne s'applique qu'au Portugal, à la Chine et au Japon. Les blés espagnols sont frappés d'un droit de 7 marks 50.

Le gouvernement allemand, tout en protégeant l'agriculture, a cherché à encourager l'industrie nationale, et a créé en 1882 les comptes d'admission temporaire, et en 1894 les bons d'importation pour lui permettre de se livrer à l'exportation. Il nous semble utile de donner un aperçu de ces institutions, qui rendent de si grands services à l'industrie de la meunerie en Allemagne, à une époque où le gouvernement français cherche à favoriser cette grande industrie nationale, et à lui permettre, grâce à l'exportation, de sortir de cette crise qui lui cause de si grands préjudices.

§ I. — *Comptes d'admission temporaire*
(*Muhlenkonten*)

Les meuniers allemands, voulant faire de l'exportation, demandent à l'Administration des Douanes d'importer en franchise les blés étrangers, qu'ils se proposent de réexporter à l'état de

farines. Cette administration peut leur accorder ou leur refuser cette autorisation. En cas de refus, ils ne peuvent qu'en référer au Ministre, au Conseil fédéral ou au Parlement.

L'autorisation, qui est toujours révocable, est accordée aux industriels « jouissant de la confiance de l'Administration. » La Douane ouvre un compte à tout industriel qui a été agréé et inscrit à l'actif de celui-ci les produits exportés, et au passif les matières premières introduites en franchise, à raison de 100 kilog. de blé pour 75 kilog. de farine. Il n'y a qu'un type de farine, cela tient à ce que la meunerie allemande exporte surtout ses produits en Russie, au Danemarck, dans les pays scandinaves, qui ne demandent pas d'autre farine. D'autre part, les droits sur les blés étant de 3 m. 50 seulement, il lui est facile de parfaire, le cas échéant, la différence entre le type légal et la qualité demandée par ses clients de l'extérieur.

Les comptes sont réglés de la manière suivante : le 20 du quatrième mois qui suit l'expiration de chaque trimestre, l'Administration arrête le compte, et la différence, s'il y en a une, est soumise aux droits qui doivent être acquittés dans les huit jours. Ainsi le délai pour fabriquer et exporter les farines n'est pas constant comme sous notre régime d'acquits-à-caution. Il peut être de près de sept mois ou d'un peu moins de quatre mois, suivant que les blés sont introduits au début ou à la fin d'un trimestre.

Sur les quantités de blé qui n'ont pas été réexportées sous forme de farines, les meuniers n'ont à acquitter que le droit simple : ce qui leur permet de livrer à la consommation des blés pour lesquels ils ont réclamé le bénéfice de l'Admission temporaire (1). Ainsi pratiquée, l'admission temporaire sert moins à développer les exportations qu'à procurer aux importateurs des crédits de droits plus ou moins prolongés.

Cette observation risquerait cependant de conduire à des conclusions erronées si l'on ne remarquait qu'en Allemagne, les redevables offrant des garanties sérieuses ont droit à un crédit de trois mois sans aucun intérêt de retard pour tous les impôts de consommation. Si l'admission temporaire permet d'obtenir un crédit sensiblement plus long que le régime du droit commun, ce n'est donc que pour les importations effectuées au début d'un trimestre. Encore cet avantage serait-il atténué si toutes les prescriptions du règlement étaient observées : aux termes de l'article 4, en effet, les titulaires d'un compte ne sont pas autorisés à vendre leurs blés étrangers à l'intérieur, à l'état de grains ; en principe, ils ne sauraient donc les écouler dans le pays, avant de les avoir transformés en farines. Mais, en fait, il ne leur est pas difficile d'éluder cette disposition et d'employer les

(1) Dans la période 1890-1894, sur 1.247.675 tonnes de blé introduites en admission temporaire, on n'en a fait ressortir que 531.617. Le reste, soit 57 0/0, est demeuré dans le pays.

marchandises admises en franchise, à peser sur les cours.

Cette situation a soulevé les plaintes des agriculteurs. Aussi l'administration des douanes, a-t-elle retiré le bénéfice de l'admission temporaire à un certain nombre d'industriels. Sur 149 comptes existant en 1895, 38 ont été supprimés. Elle a voulu ainsi sévir contre les meuniers dont les exportations sont nulles et qui profitaient, grâce à l'admission temporaire, d'un délai plus ou moins long, pour acquitter les droits d'entrée de leurs blés.

§ II. — *Les Bons d'importation (Einfuhrscheine)*

Il se produit, à l'heure actuelle, un courant d'idées tendant à faire adopter par le gouvernement français les Bons d'importation (système allemand) ; un certain nombre d'agriculteurs et d'industriels croient que leur application en France, produirait les meilleurs résultats, et serait le correctif indispensable du système protecteur.

En quoi consiste le système des Bons d'importation.

L'Allemagne, considérée dans son ensemble, ne peut se suffire à elle-même avec sa production de blé, mais les récoltes du nord et de l'est, dépassent sensiblement les besoins locaux. Tant que le système du libre-échange fut en vigueur pour les céréales, ces excédents furent exportés. Les

droits protecteurs déterminèrent, entre les prix du marché intérieur et les prix de l'extérieur, un écart qui rendit l'exportation impossible. On pensa alors que la consommation nationale remplacerait les débouchés du dehors. Mais il en coûtait bien plus, de transporter les blés de Poméranie dans le sud et l'ouest de l'Empire que de les expédier par mer dans les pays Scandinaves ou en Hollande. Il arriva que les provinces de l'est et du nord, ne tardèrent pas à être encombrées de leurs produits. Conséquence : les cours étaient beaucoup plus bas que dans les autres parties de l'Allemagne, et l'agriculture, ne vendant plus ses produits à un prix rémunérateur, délaissait peu à peu la culture du blé. Les meuniers, à leur tour, se plaignaient d'être obligés de faire venir leurs blés de l'étranger, pour pouvoir faire de l'exportation, grâce à l'admission temporaire, et de grever ainsi leurs prix de revient de ces frais de transport, alors que des stocks récoltés non loin de leurs usines, ne trouvaient pas à s'écouler.

Telle était la situation de l'Allemagne en 1894, lorsque fut votée la loi du 14 Avril, créant les bons d'importation (1). Cette situation n'est-elle pas la nôtre à l'heure actuelle ?

En vertu de la loi nouvelle, à partir du 1^{er} Mai 1894, l'exportation ou la mise en entrepôt de froment, seigle, orge, avoine à l'état de grains, de

(1) Voir le texte de cette loi, Annexes, p. 150.

farine ou de malt, donne ouverture à la délivrance de bons au porteur qui peuvent être versés comme numéraire pour le payement des droits d'entrée sur les céréales ou sur diverses denrées pour lesquelles les droits de douane ont un caractère purement fiscal comme le café, thé, etc. (Article 1).

La valeur de ces bons se calcule en appliquant les taxes du tarif conventionnel aux quantités dont la sortie est justifiée et en comptant 75 kilogrammes de farine pour 100 kilogrammes de blé. Elle s'élève par conséquent à :

35 marks (43 fr. 75) pour l'exportation de 1.000 kilogrammes de blé ;

46 m. 65 (58 fr. 30), pour l'exportation de 1.000 kilogrammes de farine.

Ces bons sont utilisables dans toute l'étendue de la confédération.

On pouvait craindre que le Nord, développant ses exportations et ne sachant que faire de ses bons ne vint à les négocier à des cours inférieurs à leur valeur nominale. Si le commerce en était arrivé à acheter 20 ou 25 marks le pouvoir d'effectuer des importations régulièrement taxées à 35 marks, la protection résultant du tarif douanier eut été réduite d'autant et la région du Sud se fut trouvée lésée.

C'est pour parer à ce danger que l'on étendit le pouvoir libératoire des bons à d'autres taxes que les droits sur les blés. En permettant de les consacrer à l'introduction de diverses denrées que

l'Allemagne ne trouve pas chez elle, on facilitait leur placement sans nuire à aucune branche de la production indigène. On calma ainsi les appréhensions des agriculteurs et des meuniers du sud.

Ces satisfactions données aux divers intérêts en présence, il restait à garantir le Trésor contre tout préjudice. Une portion des droits sur les denrées coloniales allait lui être payée non plus en numéraire mais avec du papier constatant des exportations de céréales : n'était-ce pas établir une prime de sortie déguisée au profit des blés du Nord ? et jusqu'où ce système ne conduirait-il pas ? Il était évident que le fisc retrouverait sur les blés l'argent qu'il perdait sur les cafés ; à la condition toutefois que le pays continuât à importer plus de blé qu'il n'en exportait. On décida de plus que si l'hypothèse contraire se réalisait, les bons cesseraient d'être applicables à l'introduction de denrées coloniales en vertu d'un arrêté du Conseil fédéral.

Telles sont les principales dispositions de la loi du 14 Avril 1894. Elle a produit les meilleurs résultats : tous les intéressés sont unanimes à ce point de vue. Elle a rendu au commerce des céréales sa liberté d'action, et lui a rouvert au dehors des débouchés plus avantageux que le marché national. Le pays tout entier se félicite du nouveau système et le Ministre du Trésor a pu dire au Reichstag : « Je ne connais pas, en ces dernières années, de loi, qui ait eu d'aussi heureux effets, qui soit aussi franchement et universelle-

ment approuvée dans le monde de l'Agriculture comme dans les cercles commerciaux (1). »

Le meunier qui voulait exporter, était obligé pour apurer son compte, d'importer des blés et d'exporter des farines coûte que coûte, à des époques déterminées, de sorte qu'il ne pouvait régler l'achat de ses matières premières, où la vente de ses produits d'après les éventualités, qui influent si puissamment sur la marche de cette industrie. C'était un grave inconvénient. Grâce aux bons d'importation, il peut exporter quand il veut, car il s'assure en même temps, la faculté d'importer au moment qui lui paraîtra favorable.

Le système a un dernier avantage, il permet aux industriels qui n'ont pas de compte d'admission temporaire de se livrer néanmoins à l'exportation.

L'institution des bons complète, mais ne saurait remplacer l'admission temporaire, que les minotiers continuent à employer aussi.

C'est avant tout sur la sortie des céréales, à l'état brut que la loi de 1894 a exercé une influence définitive. Les exportations de blé, de 2.440 quintaux en 1892 et de 2.705 en 1893, se sont élevées à 791.907 quintaux en 1894 et à 699.109 quintaux en 1895.

La situation économique de la France ressemble beaucoup à celle de l'Allemagne. N'avons-nous pas excédent de production dans le nord et déficit

(1) Reichstag. Séance du 7 Février 1896.

dans le midi ? Puisque les bons d'importation produisent de si bons résultats ; on devrait en essayer tout au moins l'application pour la France.

SECTION III

Etats-Unis d'Amérique

L'histoire économique des Etats-Unis se rapproche beaucoup de celle de l'Angleterre. Au XVIII^e siècle, les immenses terres cultivables de l'Amérique étaient pour la plupart incultes. Un petit nombre de grands propriétaires fonciers, suivant l'exemple de l'Angleterre, voyaient dans la protection un moyen de réaliser de plus grands bénéfices. Au début du XIX^e siècle, le Nouveau-Monde comprit qu'il avait besoin d'exporter l'excédent de ses produits naturels et d'importer d'Europe les produits fabriqués qu'il ne pouvait encore produire. La culture, dans toutes ces terres neuves, devint bientôt pour le colon américain une spéculation avantageuse. La protection fut alors inaugurée aux Etats-Unis ; et les droits *ad valorem* n'ont fait que s'élever jusqu'en 1867. Le bill Mac-Kinley de 1890 a encore aggravé la protection. La moyenne des droits, sur toutes les marchandises, est, d'après certains auteurs, de 65 0/0 (1) !

La production agricole des Etats-Unis est aujour-

(1) Poincard, Libre-échange et Protection, page 394.

d'hui colossale. Et chaque région produit ce qui doit le mieux réussir par suite de la qualité de la terre, du climat, etc., les ports d'Amérique exportent jusqu'à un milliard de francs en blé certaines années. L'agriculture américaine travaille donc beaucoup pour l'exportation.

Et il est facile de comprendre pourquoi l'Amérique est protectionniste.

Tout d'abord, c'est un peuple qui prit de l'extension beaucoup plus tard que ceux de l'Europe. Il y avait donc un retard industriel, une pénurie de main d'œuvre qui rendaient trop puissante la concurrence étrangère et surtout anglaise. Puis il n'y avait pas assez de capitaux.

Les Américains sont donc, à l'heure actuelle, maîtres de leur marché, grâce à leur régime protectionniste. Mais, la production étant supérieure à la consommation, il faut absolument que leurs produits naturels trouvent un écoulement à l'étranger, sinon l'encombrement de leur marché intérieur avilirait les prix et causerait de graves préjudices à l'agriculture. Ils ont donc tout intérêt à expédier leurs denrées agricoles dans les pays industriels tels que l'Angleterre, la Belgique, la France, l'Allemagne et leurs produits manufacturés dans les pays agricoles de l'Europe orientale et de l'Amérique du sud.

La politique économique des Etats-Unis a suivi cette ligne de conduite depuis longtemps déjà. Une loi spéciale, le bill Edmunds de 1890, connu sous

le nom de bill de représailles, autorise le Président de l'Union à suspendre, par une simple mesure administrative, l'importation des produits originaires des pays qui repoussent eux-mêmes les denrées américaines. Ce bill eut les effets qu'on en attendait : l'Allemagne, le Danemark, l'Italie, après avoir prohibé les salaisons américaines, craignant des représailles, les laissèrent de nouveau arriver sur leurs marchés en 1891. La France n'exportant en Amérique que des objets de luxe a peu à craindre de l'élévation des droits, car cette aggravation des droits est peu sensible proportionnellement au prix élevé des objets qu'elle exporte.

Les Etats-Unis présentent, en résumé, un type économique particulier : seuls ils peuvent pratiquer avec succès une politique très protectionniste calculée dans le but de soutenir leur si puissante industrie nationale.

SECTION IV

Autriche-Hongrie

Tandis que l'Autriche est un pays avant tout industriel, la Hongrie se compose presque essentiellement d'agriculteurs. Cela tient à la fertilité naturelle du sol et à la qualité supérieure de ses produits.

Après avoir été protectionniste de 1822 à 1853, l'Autriche-Hongrie conclut un traité de commerce

avec le Zollverein. Suivant le courant libre-échangiste de 1860, elle adopta le régime de liberté de 1864 à 1876. Depuis 1876, sa politique économique est orientée dans le sens d'une protection rigoureuse.

Un certain nombre de traités de commerce ont été conclus par l'Autriche avec l'Allemagne, la Suisse, l'Italie, réduisant de beaucoup les tarifs douaniers dans ses rapports commerciaux avec ces différents pays.

Il semble que le même tarif douanier ne devrait pas être applicable à ces deux pays réunis en un seul. L'Autriche, plus industrielle qu'agricole n'a pas la même situation économique que la Hongrie qui est essentiellement agricole, et c'est cette dernière qui souffre du régime économique adopté au profit de l'Autriche et surtout de l'Allemagne. Ces situations économiques si différentes de deux pays obéissant à un gouvernement unique sont une des principales causes empêchant la fusion entre deux races qui chercheront tôt ou tard à recouvrer leur indépendance.

Taxes douanières du blé importé dans les principaux pays d'Europe

Allemagne : Blé	Tarif général.....	100 kil.	6 ^f 25
—	— conventionnel.	—	4.385
—	Farine — général.....	—	13.125
—	— conventionnel.	—	9.125

Angleterre : Blé et farine.....	exempts
Belgique : Farines	100 kil. 2.00
Danemarck : Grains, céréales, farines et légumineux.....	exempts
Espagne : Farines de froment : Tarif général	100 kil. 13.20
— — — réduit —	13.20
Grèce : Blé et méteil en grains.....	100 kil. 5.25
— — Droit conventionnel —	2.99
— Farine de blé, tamisée ou non..	— 8.55
— — Droit conventionnel —	4.64
Italie ; Blé ou froment.....	100 kil. 7.50
— Farine de blé.....	— 12.30
Pays-Bas : Grains et farines.....	exempts
Suède : Blé..	100 kil. 5.00
— Farine.....	— 9.02 ^{3/4}
Norvège : Froment Tarif général.....	100 kil. 1.00
— — Tarif minimum.....	— 0.83
— Farine.....	— 4.17
— — Tarif minimum.....	— 2.78
Suisse : Céréales ni perlées ni égrugées.....	0.30
— Céréales en grains perlés, égrugés, mondés ou concassés, gruau, semoule, tarif général.....	100 kil. 2.50
<i>dito</i> Tarif conventionnel.....	— 2.00
Farines Tarif général	— 2.50
— Tarif conventionnel.....	— 2.00
Turquie. — Les produits français ou francisés sont soumis à un droit <i>ad valorem</i> de 8 % et à un droit additionnel de 2 %.	

CONCLUSION

Après avoir étudié l'histoire de la législation douanière du blé pendant ce siècle, et avoir successivement apprécié les divers régimes économiques qui se succédèrent les uns aux autres ; il nous reste à voir quel est le régime qui serait le plus profitable aux intérêts des consommateurs et des agriculteurs.

Tout d'abord, il est impossible de résoudre le problème au moyen d'un principe général et absolu : on ne saurait être, sans commettre une erreur, protectionniste ou libre-échangiste à priori.

Depuis quelques années, grâce aux efforts de la culture intensive, la situation de l'agriculture en France s'est améliorée ; les producteurs obtiennent des rendements plus élevés. Mais il y a encore beaucoup à faire. Il faut que la terre produise le maximum de ce qu'elle peut produire, et il faut diminuer la surface ensemencée et augmenter le rendement à l'hectare ; il faut enfin engager les agriculteurs à essayer des cultures nouvelles, et à ne pas produire plus que les besoins de la consommation. Produisant plus de blé à l'hectare, ils peuvent diminuer la superficie ensemencée en

blé tout en récoltant la même quantité de cette denrée et cultiver en même temps du seigle, des denrées alimentaires, etc.

Nous sommes sous le régime de la protection. Cette protection est devenue indispensable, à l'agriculture et au commerce, c'est indiscutable ; sans elle nos marchés seraient inondés de blés américains vendus à très bas prix. La situation économique s'étant modifiée, le régime économique s'est modifié lui aussi ; et si le libre-échange eut d'excellents résultats sous le second Empire, il en aurait de déplorables à l'heure actuelle, la législation douanière du blé doit donc être toute de circonstances.

Quelle doit-être l'importance de la protection ? en d'autres termes le droit doit-il être très élevé ?

Nos législateurs ne doivent pas perdre de vue ce grand principe essentiel : la protection doit être mesurée exactement sur les besoins du pays. Trop faible, elle est inefficace ; exagérée, elle nuit beaucoup plus qu'elle ne sert.

Que se passe-t-il aujourd'hui alors qu'un droit de 7 fr. frappe l'entrée des blés étrangers ?

Si la récolte est abondante en France, il n'entre pas de blé et les prix sont avilis par l'effet de la concurrence intérieure. Si la récolte est mauvaise, il faut importer de grandes quantités de blé étranger ; les prix sont trop élevés et le gouvernement craignant le « pain cher » est obligé de supprimer les droits.

On est donc exposé, avec la législation actuelle, à avoir toujours des prix extrêmes, soit trop élevés soit trop bas.

De plus, pour que l'industrie et le commerce soient florissants, il leur faut une législation stable, variant le moins possible. Or, depuis quelques années, la France voit trop souvent des modifications se produire dans la législation douanière du blé.

Il serait préférable de suivre l'exemple de l'Allemagne ; de mettre un droit de 3 ou 4 fr. et de ne plus le varier continuellement.

Enfin on pourrait introduire dans notre législation le système des bons d'importation, tout au moins à titre d'essai, et voir quels en seraient les résultats.

En terminant, n'oublions pas cette idée capitale que la protection ne vaut jamais par elle seule ; elle ne suffit aucunement à maintenir par son unique action la prospérité et le rang d'un grand pays comme la France.

Elle peut venir en aide à un peuple pour lui permettre de supporter des charges exceptionnelles, de traverser une crise difficile ; si ce peuple ne possède pas une énergie, une aptitude au travail pour agir activement derrière cette protection elle ne contribuera qu'à l'affaiblir davantage ; elle le laissera s'endormir tandis que ses concurrents, s'emparant peu à peu de tous les marchés du monde, viendront jusque chez lui exploiter ses propres ressources et l'anéantir par la concurrence en étouffant toutes ses entreprises.

ANNEXES

I

Loi du 8 Décembre 1814 relative à l'exportation des grains, farines et légumes.

Article 1^{er}. — L'exportation des grains, farines et légumes, provisoirement permise par l'ordonnance du 26 Juillet dernier, reste définitivement autorisée aux conditions et sous les réserves exprimées dans les articles suivants.

Art. 2. — Pour cette exportation, les départements frontières de la France seront partagés en 3 classes : dans la première, seront compris les départements où les grains sont habituellement plus chers que dans le reste du royaume. Dans la seconde, ceux où ils se maintiennent à un prix moyen, et dans la dernière classe, ceux où ils sont ordinairement aux prix les moins élevés.

Art. 3. — Les grains, farines et légumes à leur sortie de France, ne seront assujettis qu'au simple droit de balance.

Art. 4. — L'exportation des grains, farines et

légumes sera suspendue dans chaque département frontière, lorsque le blé froment y aura atteint le prix de 23 fr. l'hectolitre pour la 1^{re} classe, de 21 fr. pour la seconde et de 19 fr. pour la troisième.

Art. 5. — La suspension ne sera levée, que lorsque les prix seront redescendus au-dessous des limites fixées dans l'article précédent, et, d'après un ordre de notre ministre-secrétaire d'état de l'intérieur.

Art. 6. — Le prix moyen du blé froment, qui doit servir de règle dans chaque département frontière, pour l'exportation et la prohibition de sortie, sera établi et publié une fois par semaine, par les soins et à la diligence des préfets, qui prendront pour base le prix moyen des dernières mercuriales des trois principaux marchés de leurs départements.

Art 7. — Le choix des trois marchés principaux de chaque département de la frontière, sera proposé par les préfets au directeur général de l'agriculture et du commerce, et approuvé par le ministre-secrétaire d'état de l'intérieur.

Art. 9. — Il n'est point dérogé aux lois relatives à l'importation en France des grains, farines et légumes, provenant de l'étranger, et à la circulation des subsistances dans l'intérieur.

II. Tableau de la division en sections des 3 classes de départements établie par la loi du 2 Décembre 1814 relative à l'exportation des grains et par l'Ordonnance du 18 du même mois (1).

Départements de la 1^{re} classe

(L'Exportation ne peut être permise dans ces départements que quand le blé froment est au-dessous de 23 fr. l'hectolitre).

Sections	Marchés régulateurs
1 ^{re} { Gironde, Landes	{ Marans
{ Basses-Pyrénées, Hautes-Pyrénées	{ Bordeaux
{ Ariège, Haute-Garonne	{ Toulouse
2 ^e { Pyrénées-Orientales, Aude	{ Toulouse
{ Hérault, Gard, Bouches-du-Rhône	{ Marseille
{ Var, Basses-Alpes, Isère	{ Arles
{ Ain, Jura, Doubs	{ Lyon

Départements de la 2^e classe

(L'Exportation ne peut être permise dans ces départements que quand le blé froment est au-dessous de 21 fr. l'hectolitre).

Sections	Marchés régulateurs
1 ^{re} Haut-Rhin, Bas-Rhin	{ Mulhouse
	{ Strasbourg
2 ^e { Nord, Pas-de-Calais, Somme	{ Bergues, Arras
{ Seine-Inférieure, Eure, Calvados	{ Roye, Soissons
	{ Paris, Rouen
3 ^e { Loire-Inférieure, Vendée	{ Saumur, Nantes
{ Charente-Inférieure	{ Marans

Départements de la 3^e classe

(L'Exportation ne peut être permise dans ces départements que quand le blé froment est au-dessous de 19 fr. l'hectolitre).

Sections	Marchés régulateurs
1 ^{re} { Moselle, Meuse	{ Metz, Verdun
{ Ardennes, Aisne	{ Charleville, Soissons

(1) *Moniteur* du 17 Juillet 1821.

2 ^e	{ Manche, Ille-et-Vilaine	{	Saint-Lô, Paimpol
	{ Côtes-du-Nord		Quimper
	{ Finistère, Morbihan		Hennebon, Nantes

III

Loi du 18 Juillet créant l'Echelle mobile

Article 1^{er}. — Le droit permanent de 0 fr.50 par quintal métrique, établi par la loi du 28 Avril 1816 sur les grains et farines importés de l'étranger, est converti en un droit, également permanent, de 1 fr.25 centimes par hectolitre de grains et de 2 fr.50 par quintal métrique de farine.

Ce droit sera réduit à 0 fr.25 par hectolitre de grain et à 0 fr.50 par quintal de farine, lorsque l'importation aura lieu par navire français.

Art. 2. — Lorsque le prix des blés froments indigènes sera descendu au taux de 23 fr. dans les départements compris dans la 1^{re} classe, établie par l'ordonnance du 14 Décembre 1814, rendue en exécution de la loi du 2 Décembre, même année ; à celui de 21 fr. dans les départements compris dans la 2^e classe ; à celui de 19 fr. dans les départements compris dans la 3^e ; les blés froments étrangers, importés dans ces départements payeront, indépendamment du droit permanent, un droit supplémentaire de 1 fr. par hectolitre, sans distinction de pavillon.

Art. 3. — Lorsque le prix des blés froments indigènes sera descendu au-dessous des taux mentionnés dans l'article précédent, chaque franc de diminution donnera lieu, indépendamment du droit permanent et du droit supplémentaire réglé par l'article 2, à un nouveau droit supplémentaire de 1 fr. par hectolitre, et également sans distinction de pavillon.

Art. 4. — Dans les cas prévus par les art. 2 et 3, le quintal métrique de farine de grains venant de l'étranger payera, indépendamment du droit permanent, le triple des droits supplémentaires imposés sur l'hectolitre de grains.

Art. 5. — Lorsque le prix des blés froments indigènes sera tombé au-dessous de 20 fr. dans les départements compris dans la 1^{re} classe établie par l'ordonnance du 14 Décembre 1814, au-dessous de 18 fr. dans les départements de la 2^e classe, et au-dessous de 16 fr. dans les départements de la 3^e, toute indemnité de blés et de farines de blés étrangers pour la consommation nationale sera prohibée dans les dits départements.

Art. 6. — Pour l'exécution des dispositions portées aux articles 2, 3, 4 et 5, le ministre de l'intérieur fera dresser et arrêtera, à la fin de chaque mois, un état des prix moyens des grains vendus sur les marchés qui seront ci-après désignés. Cet état sera publié au bulletin des lois, le 1^{er} de chaque mois ; il servira, pendant le mois de la publication, à percevoir, s'il y a lieu, les droits supplémentaires

établis par les articles 2, 3 et 4 et à l'exécution de l'article 5.

Art. 7. — Pour l'établissement et l'application des prix moyens mentionnés en l'article précédent, les départements frontières compris dans les 3 classes déterminées par l'article 2 de la loi du 2 Décembre 1814 et par l'ordonnance du 14 du même mois seront divisés en sections, conformément au tableau annexé à la présente loi (1).

Art. 8. — Il sera établi un prix moyen pour chacune de ces sections, ce prix se réglera sur les mercuriales des deux premiers marchés du mois courant et du dernier marché du mois précédent, ces mercuriales seront celles des marchés régulateurs indiqués pour chaque section, sur le tableau annexé à la présente loi.

Art. 9. — A l'avenir, les prix moyens arrêtés et publiés conformément à la présente loi serviront à régler la suspension de l'exportation dans les différentes sections indiquées au tableau qui y est annexé. Ils remplaceront ceux qui devaient être dressés en exécution des articles 6 et 7 de la loi du 2 décembre 1814 lesquels sont abrogés.

Art. 10. — Les dispositions des articles 2, 3 et 4 de la présente loi, seront applicables aux seigles, maïs et aux farines de seigle et de maïs, lorsque le prix en sera descendu :

(1) Voir le tableau établi par la loi du 2 Décembre 1814, page 165, et reproduit par la loi du 18 Juillet 1819.

A 17 fr. l'hectol. dans les départements de la 1^{re} classe ;

A 15 fr. dans les départements de la 2^e classe ;

A 13 fr. dans les départements de la 3^e classe.

Chaque franc de diminution dans ces prix donnera lieu aux droits supplémentaires établis par l'article 3.

La prohibition portée par l'article 5 sera appliquée aux seigles, maïs et aux farines de seigles et de maïs lorsque le prix de ces grains sera descendu au-dessous de 14 fr. dans les départements de la 1^{re} classe, au-dessous de 12 fr. dans les départements de la 2^e classe, au-dessous de 10 fr. dans les départements de la 3^e classe; les mêmes dispositions des articles 2, 3, 4 et 5 pourront être étendues par des ordonnances royales à l'orge et autres grains non dénommés ci-dessus.

Art. 11. — Il n'est rien changé aux dispositions des lois et règlements qui autorisent l'entrepôt réel des grains étrangers dans les ports du royaume; cette autorisation est étendue aux villes de Strasbourg, Sierk, Thionville, Charleville, Givet, Valenciennes, Lille. La réexportation des grains entreposés ne pourra, dans aucun cas, être gênée ni interdite sous quelque prétexte que ce soit.

Art. 12. — Le gouvernement est autorisé à modifier dans l'intervalle des sessions le tableau annexé à la présente loi sauf à faire approuver ces modifications dans la première session qui suivra.

IV

**Loi du 4 Juillet 1821 relative à l'importation et à
l'exportation des farines**

Art. 1.—Les départements frontières de la France partagés en 3 classes pour l'exportation des grains, en vertu de la loi du 2 Décembre 1814, seront divisés en 4 classes conformément au tableau ci-annexé.

Art. 2. — L'exportation des grains, farines et légumes sera suspendue dans chaque classe, lorsque les blés froments indigènes, y auront dépassé de 2 fr. le prix fixé par l'article suivant comme limite pour l'importation.

Art. 3. — Lorsque le prix des blés-froments indigènes, sera descendu au-dessous de 24 fr. dans les départements de la 1^{re} classe, de 22 fr. dans la 2^e, de 20 fr. dans la 3^e et de 18 fr. dans la 4^e, toute introduction de blé, et de farine de blé étranger pour la consommation nationale, sera prohibée dans les dits départements.

Art. 4. — Le droit supplémentaire, imposé par l'article 2, de la loi du 16 Juillet 1819, sur les blés étrangers importés en France, sera perçu lorsque le prix des froments indigènes sera descendu dans la 1^{re} classe à 16 fr., dans la 2^e à 24 fr., dans la 3^e à 22 fr., dans la 4^e à 20 fr.

Art. 5. — Le second droit supplémentaire, imposé par l'article 3, de la même loi de 1819, sera perçu conformément à cet article, lorsque le prix du blé froment indigène, sera descendu dans chaque classe au-dessous du taux indiqué par l'article précédent.

V

Loi du 15 Avril 1832

Art. 1. — La prohibition éventuelle à l'entrée des grains et farines prononcée par les lois des 16 Juillet 1819 et 4 Juillet 1821 est abolie.

Art. 2. — Jusqu'au 1^{er} Juillet 1833 les droits d'entrée seront, sans distinction de provenance :

1° Pour les grains et farines importés dans le cas où l'entrée en était autorisée par la loi du 4 Juillet 1821, les droits fixés par ladite loi.

2° Pour les grains importés, dans les cas où l'entrée n'était pas autorisée par ladite loi, une surtaxe de 1 fr. 50 par hectolitre pour chaque franc de baisse dans le prix des grains indigènes, constaté par les mercuriales des marchés réguliers.

3° Pour les farines importées dans les cas où l'entrée n'en était pas autorisée par ladite loi une surtaxe par quintal métrique, triple de celle qui sera perçue par hectolitre de grain.

Art. 3. — Les droits d'entrée des grains d'espèce inférieure et de leurs farines seront fixés d'après les droits à prélever sur le blé, froment et sa farine dans la proportion suivante :

Espèces de céréales	Sur les grains par hectolitre	Sur les farines par quintal
Froment.....	pour 1 fr.	pour 1 fr.
Seigle.....	0.60	0.65
Maïs.....	0.55	0.60
Orge.....	0.50	0.60
Sarrazin.....	0.40	0.50
Avoine.....	0.35	0.55

Art. 4. — La surtaxe sur les importations par navires étrangers est réduite pour tous les cas à 1.25 par hectolitre. La surtaxe sur les grains et farines arrivant par navire étranger cessera d'être perçue quand le prix moyen du froment s'élèvera à plus de 28 fr. dans le 1^{re} classe, 26 fr. dans la 2^e, 24 fr. dans la 3^e, 22 fr. dans la 4^e.

Art. 5. — La surtaxe imposée sur les importations par terre par la loi des douanes est abolie pour les importations des grains et farines.

Art. 6. — L'article 2 et l'article 4 de la loi du 20 Octobre 1830, sont remis en vigueur, les tarifs établis ou maintenus par la présente loi, seront révisés dans la session qui suivra la récolte de 1832.

Art. 7. — La prohibition éventuelle à la sortie des grains et farines établie par les lois des 16 Juillet 1819 et 4 Juillet 1821 est abolie.

Les droits de sortie seront fixés conformément au tableau A, ci-annexé pour le blé froment, l'épeautre, le méteil et pour les farines de grains.

Tableau A. Droits de sortie du blé froment, épeautre ou méteil.

		Le prix de l'hectolitre étant dans les classes :				Unités sur lesquelles portent les droits	Sorties. — Droits.
		1 ^{re}	2 ^e	3 ^e	4 ^e		
GRAINS	par chaque franc de hausse en sus du droit						2 fr.
	au-dessus de . .	26	24	22	20	l'Hectolitre	4 fr.
	au-dessus de . .	25	23	21	19	—	2 fr.
	à partir de et au-dessous de.	25	23	21	19	—	0.25
FARINES	par chaque franc de hausse en sus du droit						4 fr.
	au-dessus de . .	26	24	22	20	100 Kilos	8 fr.
	au-dessus de . .	25	23	21	19	—	4 fr.
	à partir de et au-dessous de.	25	23	21	19	—	0.50

VI

Loi du 15 Juin 1861

Article 1^{er}. — Les droits à l'importation des grains, farines et autres denrées alimentaires ci-après dénommées sont établis ainsi qu'il suit :

Froment : par navire français et par terre 0.50 les 100 kilog.
 — par navire étranger 1 fr. —

Farine : par navire français et par terre	1 fr. les 100 kilog.
— par navire étranger	1 fr. 50 —

Art. 2. — Les grains, farines et autres denrées alimentaires ci-dessus dénommées, ainsi que les pommes de terre sont exempts de droits d'exportation .

Art. 4. — § 2 L'article 34 (1) de la loi du 17 Décembre 1814, n'est pas applicable aux grains, aux farines et aux autres denrées.

VII

Décret du 25 Août 1861 relatif à l'admission temporaire

Article 1^{er}. — Les blés-froments étrangers, sans distinction d'espèce ni d'origine, pourront être importés temporairement, en franchise de droits, pour la mouture sous les conditions déter-

(1) Article 34 de la loi du 17 Décembre 1814. Les ordonnances du Roi pourront provisoirement et en cas d'urgence : 1^o Prohiber l'entrée des marchandises de fabrication étrangère, ou augmenter, à leur importation, les droits de douane. 2^o Diminuer les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures. 3^o Permettre ou suspendre l'exportation des produits du sol et de l'industrie nationale et déterminer les droits auxquels ils seront assujettis. 4^o Limiter à certains bureaux de douane l'importation ou l'exportation de certaines marchandises permises à l'entrée et à la sortie du royaume en telle sorte qu'elles ne puissent s'en effectuer par aucun autre bureau.

minées par la loi du 5 Juillet 1836 (1) et par les articles qui suivent.

Art. 2. — Pour 100 kilogr. de froment importé on sera tenu de représenter en farines de froment bien conditionnées, de bonne qualité et sans mélange quelconque :

90 kilogr. de farine blutée à 10 p. 0/0.

80 » » 20 p. 0/0.

70 » » 30 p. 0/0.

suivant le taux du blutage qui aura été déclaré d'avance à la douane d'après chacune des trois catégories indiquées ci-dessus.

Art. 3. — Les froments destinés pour la mouture pourront être importés par tous les bureaux de douane ouverts à l'importation des céréales.

La réexportation des farines pourra être effectuée par les ports d'entrepôt réel ou par les bureaux

(1) Loi du 5 Juillet 1836, Article 4. Des ordonnances du roi, pourront déterminer les bureaux de douane qui seront ouverts au transit ou à l'importation et à l'exportation de certaines marchandises. — Article 5. Des ordonnances royales pourront autoriser, sauf révocation en cas d'abus, l'importation temporaire de produits étrangers destinés à être fabriqués ou à recevoir en France un complément de main d'œuvre, et que l'on s'engagera à réexporter ou à rétablir en entrepôt dans un délai qui ne pourra excéder 6 mois, et en remplissant les formalités et les conditions qui seront déterminées. Dans le cas, ou la réexportation ou la mise en entrepôt ne sera pas effectuée dans le délai et sous les conditions déterminées, le soumissionnaire sera tenu au paiement d'une amende égale au quadruple des droits des objets importés ou au quadruple de la valeur.

ouverts soit au transit, soit à l'entrée des marchandises taxées à plus de 20 fr. les 100 kilos.

VIII

**Décret du 18 Octobre 1873 modifiant celui du 25 Août 1861
relatif à l'admission temporaire des blés étrangers
destinés à la mouture**

Article premier. — L'article 3 du décret sus-visé du 25 Août 1861 est modifié ainsi qu'il suit : les froments étrangers destinés à la mouture pourront être importés par tous les bureaux de douane ouverts à l'importation des céréales.

La réexportation des farines ne pourra s'effectuer que par les bureaux de douane de la direction par laquelle l'importation des froments aura eu lieu.

Les bureaux de réexportation, devront être des ports d'entrepôt réel ou des bureaux de douane ouverts soit au transit, soit à l'entrée des marchandises taxées à plus de 20 fr. les 100 kilos.

IX

Décret du 29 juillet 1896

Article premier. — Un nouveau type de farine de blé tendre à 50 0/0 d'extraction est créé pour les

farines présentées à la décharge des blés tendres admis temporairement.

Le type de farine au taux de 90 0/0 est supprimé.

Art. 3. — Pour l'apurement des acquits, il devra être présenté à la sortie, par chaque 100 kilogrammes de blé importé, les quantités de farines ci-après.

1° Pour les farines de blé tendre au taux de 50 0/0 d'extraction :

50 kilog. de farine au taux de 50 0/0 d'extraction, 17 kilog. de farine au taux de 80 0/0 ou 10 kilog. 600 de farine au taux de 50 0/0 ; 31 kilog. de son.

2° Pour les farines de blé tendre et de blé dur, au taux de 60 0/0 d'extraction :

60 kilog. de farine au taux de 60 0/0 d'extraction ; 10 kilog. de farine au taux de 80 0/0 ou 7 kilog. 500 de farine au taux de 60 0/0 ; 28 kilog. de son.

Art. 6. — Les froments étrangers, destinés à la mouture, pourront être importés par tous les bureaux de douane ouverts à l'importation des céréales.

Pour la réexportation des produits de la mouture, le territoire français est divisé en cinq zones :

1^{re} zone : de la direction de Rouen à celle de Valenciennes inclus.

2^e zone : de la direction de Charleville à celle d'Epinal inclus.

3^e zone : du bureau de Belfort à la direction de Montpellier inclus.

4^e zone : de la direction de Perpignan à celle de Bordeaux inclus.

5^e zone : de la direction de la Rochelle à celle de St-Malo inclus.

La réexportation des farines et des semoules pourra avoir lieu par tous les bureaux de la zone dans laquelle l'importation des grains aura été effectuée.

X

Décret du 9 Août 1897, relatif à la suppression des zones

Art. 1. — Les froments étrangers, destinés à la mouture, pourront être importés par tous les bureaux de douane ouverts à l'importation des céréales. La réexportation des farines, semoules et sons pourra être effectuée par les ports d'entrepôt réel, ou par les bureaux ouverts soit au transit, soit à l'entrée des marchandises taxées à plus de 20 fr. par 100 kilos.

Art. 2. — Les soumissions d'admission temporaire des blés ne pourront être souscrites que par des meuniers, et ne pourront être apurées que par des déclarations de réexportation, signées par le soumissionnaire ou par son fondé de pouvoir. Toutefois le meunier soumissionnaire d'un acquit

à-caution pourra céder ce titre à un autre meunier chargé de l'apurer. Cette cession sera opérée par voie d'endossement dans les 10 jours de la délivrance de l'acquit. Le soumissionnaire primitif et sa caution demeurent responsables de l'apurement. Les déclarations pour la mouture ne seront point reçues, et aucun permis ne sera délivré pour moins de 150 quintaux.

Art. 4. — Les dispositions actuellement en vigueur sont maintenues pour les farines de blé tendre, au taux de 70 0/0 et de 80 0/0 et pour les farines de blé dur, au taux de 70 0/0, 80 0/0 et 90 0/0.

XI

Modèle d'un Acquit à caution

DOUANES FRANÇAISES

BUREAU DE

Je soussigné _____ demeurant à _____
déclare, sous les peines de droit, vouloir importer
temporairement, en exécution de l'article 5 de la loi du
5 Juillet 1836 et des lois, ordonnances ou décrets subséquents
sur la matière, les marchandises ci-après détaillées, originaires
de _____ venues de _____ par
le navire _____ capitaine _____ lesquelles
marchandises, sauf les différences constatées par la vérifica-
tion d'entrée _____ engage conjointement et soli-
dairement avec M _____ également soussigné,

2° Dans les ports.

Permis à M.

de retirer de l'entrepôt indiqué

de faire retirer du navire désigné

les colis des marchandises qui font l'objet de la déclaration ci-contre, lesquels, après avoir été vérifiés et pesés, seront remis, en même temps que le présent acquit-à-caution, à la disposition du déclarant qui a été autorisé à les importer temporairement en franchise de droits, en exécution de l'article 5 de la loi du 5 Juillet 1836, et des lois, ordonnances ou décrets subséquents sur la matière.

Ce

Le Receveur,

(Verso de l'Acquit.)

Marchandises déclarées à la décharge du présent acquit à caution.

Certificats de reconnaissance, d'escorte, de réexportation et de mise en entrepôt.

DÉCLARATIONS	CERTIFICATS DE VISITE	CERTIFICATS DE SERVICE ACTIF
(Indiquer le bureau où la déclaration est présentée, l'espèce de la marchandise et le poids. — Destination. — Signature du déclarant.)	(Indiquer les espèces et poids reconnus. — Quantités admises à la décharge de l'acquit. — Date et signature du vérificateur.)	

XH

**Loi allemande du 14 Avril 1894 créant
les Bons d'importation**

Article premier. — L'exportation de froment, seigle, avoine, orge et colza, donnera lieu, sur la demande des expéditeurs et à la condition qu'il s'agisse de quantités de 500 kilogrammes au moins, à la délivrance de bons permettant aux détenteurs de ces titres d'introduire en franchise une quantité égale des mêmes marchandises dans un délai que le Conseil fédéral fixera sans qu'il puisse excéder six mois. Les exportations de l'espèce ne pourront avoir lieu que par les bureaux désignés à cet effet par le Conseil fédéral.

La mise en entrepôt réel est assimilé à l'exportation.

Art 3. — Les minotiers peuvent être autorisés à importer en franchise les quantités de céréales nécessaires à la fabrication des produits qu'ils expédient à l'étranger ou sur un entrepôt réel. Le Conseil fédéral détermine le taux d'extraction. Il est interdit aux industriels en question de vendre des blés étrangers à l'état brut, sans une autorisation spéciale de l'Administration, sous peine d'une amende de 1000 marks.

Au lieu d'invoquer le bénéfice du paragraphe précédent, les industriels peuvent se faire délivrer

des bons d'importation pour des quantités de céréales correspondant aux matières premières employées à la fabrication des produits qu'ils exportent.

Pour avoir droit à la délivrance des bons, il n'est pas nécessaire que les industriels soient titulaires d'un compte d'admission temporaire.

Art. 4. — Le Conseil fédéral déterminera la forme des bons..... il prendra des dispositions pour que les bons puissent être employés au paiement des droits concernant d'autres denrées que les céréales.

La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} Mai 1894.

XIII

Modèles de Bon d'importation (Einfuhrscheine)

BON D'IMPORTATION

N^o 

Le 18 Monsieur négociant
à a exporté, d'après le certificat n^o du bureau
de , la quantité de kilogrammes de froment
sous forme de . Les droits d'entrée afférents à
cette quantité, au tarif de 3 m. 50 par 100 kilogr., s'élèvent
à marks.

Tout porteur de ce bon est autorisé, soit à introduire en

franchise une quantité de froment correspondant aux droits sus-énoncés dans un délai de six mois à compter du (1)

, soit à verser ce bon à titre de numéraire dans toutes les Caisses de l'Empire pour acquitter les droits sur les marchandises désignées ci-contre dans un délai de six mois à compter du (2) , à moins qu'un arrêté du Chancelier n'ait suspendu l'exercice de cette faculté.

A

, le

Le Directeur des Contributions,

(Signature)

(Verso du bon.)

Les denrées pour l'introduction desquelles ce bon peut être utilisé sont les suivantes : café brut, thé, cacao en fèves, écorce et noix de cacao, bois d'ébène et d'acajou, harengs salés, caviar, olives, écorces sèches et fraîches de fruits exotiques, oranges, moules, huîtres, riz, huile, pétrole, graisses minérales.

Quittance en cas d'introduction en franchise de céréales

Les..... kilogrammes de froment mentionnés ci-contre ont été importés par moi par le bureau de , le , avec exemption de droits.

Le

(1) Date de la délivrance du bon.

(2) Quatre mois après la délivrance du bon.

Quittance en cas de versement à titre de numéraire

La somme sus-énoncée de marks a été imputée à
titre de payement sur la liquidation concernant les (indica-
tions des denrées), importées par moi le à

Le

Vu :

Le Président de Thèse,
J. GARNIER.

Vu :

Le Doyen,
E. LEDERLIN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Nancy, le 3 Mars 1900.

Le Recteur,
A. GASQUET.

BIBLIOGRAPHIE

- Amé. — *Etudes sur les Tarifs de douane.*
Annuaire de la Société de législation comparée
(année 1888).
- Bastiat. — *Le Libre-Echange.*
- Bourgat. — *Code des douanes.*
- Cauwès. — *Précis d'Economie politique*, 2^e édition, tome 1.
page 753 (voir les mots Céréales et Douanes à la Table).
- Clément. — *Histoire du Système protecteur.*
- Dalloz. — *Répertoire méthodique et alphabétique de doctrine et de jurisprudence et Supplément*, — aux mots : Grains et douane.
- Discours parlementaires de M. Thiers*, tome X.
- Discours de M. Passy à la Chambre des députés*, 9 et 23 Février 1885.
- Fournier Le Flaix. — *L'impôt sur le pain.*
- Grandeau. — *La Crise agricole.*
- Laliman. — *L'Agriculture et le Libre-Echange.*
- Lecouteux. — *Le Blé, sa culture intensive et extensive.*
- Leroy-Beaulieu. — *Economie politique.*
- Noel. — *Histoire du commerce extérieur de la France depuis la Révolution.*
- Palain. — *Les Douanes françaises.*
- Poulain. — *L'Agriculture et les Traités de commerce.*
- Pandectes françaises*, — au mot Douanes.

Rougier. — *La Liberté commerciale.*

Léon Say. — *Droits sur les Blés.* — Sénat : 23 et
24 Mars 1885.

Léon Say. — *Dictionnaire des finances,* — au mot Echelle
mobile.

Adam Smith. — *La Richesse des Nations.*

Stourm. — *Systèmes généraux d'impôts.*

Wolowsky. — *La Liberté commerciale.*

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I ^{er} . — Législation douanière du blé de 1814 à 1860.....	7
Section I. — La loi de 1814.....	7
Section II. — L'Echelle mobile.....	13
§ I. — Loi de 1816. — Projet de M. Decazes. — Loi de 1819.....	13
§ II. — Abondance des récoltes. Loi de 1831.	20
§ III. — La loi du 14 Avril 1832.....	25
Section III. — Effets de l'Echelle mobile.....	32
§ I. — L'Echelle mobile et l'importation.....	32
§ II. — L'Echelle mobile et l'exportation...	37
Section IV. — Législation douanière du blé de 1832 à 1860.....	41
CHAPITRE II. — Réaction libre-échangiste.....	48
Section I. — La loi du 15 Juin 1861.....	51
§ I. — La situation économique en 1860....	51
§ II. — Etude de la loi.....	56
Section II. — Avenir de la réaction libre-échan- giste.....	58
§ I. — La situation de 1861 à 1866.....	59
§ II. — Avenir de la loi de 1861. — Les événements de 1866.....	62

CHAPITRE III. — RETOUR AU RÉGIME PROTECTIONNISTE	69
Section I. — Causes de la Réaction protectionniste.....	70
Section II. — Lois du 7 Mai 1881 et du 28 Mars 1885.....	82
§ I. — Loi du 7 Mai 1881.....	82
§ II. — Loi du 28 Mars 1885.....	86
Section III. — Législation de 1885 à 1899....	87
§ I. — La loi du 29 Mars 1887.....	87
§ II. — Législation jusqu'en 1894.....	90
§ III. — Législation actuelle.....	96
1. La loi du 28 Février 1894.....	96
2. La loi du Cadenas, 1897.....	101
3. Le décret du 4 Mai 1898.....	108
CHAPITRE IV. — LES ADMISSIONS TEMPORAIRES. —	
LES BONS D'IMPORTATION.....	115
Section I. — Les Admissions temporaires.....	115
§ I. — Historique de la législation des admissions temporaires.....	116
§ II. — Législation actuelle concernant les admissions temporaires.....	133
Section II. — Les Bons d'importation.....	135
CHAPITRE V. — LÉGISLATION ÉTRANGÈRE.....	142
Section I. — Angleterre.....	142
Section II. — Allemagne.....	144
§ I. — Comptes d'admission temporaire.....	145
§ II. — Les Bons d'importation.....	148
Section III. — Etats-Unis d'Amérique.....	153
Section IV. — Autriche-Hongrie.....	155
CONCLUSION.....	159

ANNEXES.....	163
I. — Loi du 8 Décembre 1814.....	163
II. — Tableau de la division des départements établie par la loi précédente.....	165
III. — Loi de 1819.....	166
IV. — Loi de 1821.....	170
V. — Loi de 1832.....	171
VI. — Loi de 1861.....	173
VII. — Décret de 1861 relatif aux admissions temporaires.....	174
VIII. — Décret de 1873 modifiant le précédent.	176
IX. — Décret de Juillet 1896.....	176
X. — Décret du 9 Août 1897 relatif à la suppres- sion des zones.....	178
XI. — Modèle d'un acquit-à-caution.....	179
XII. — Loi allemande de 1894 créant les bons d'importation.....	182
XIII — Modèle de Bon d'importation créé par la loi précédente.....	183
BIBLIOGRAPHIE.....	187

